

博士論文 2017 年度（平成 29 年度）

韓国の国際協力政策
ー発展過程における連続性と変化ー

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科

姜 宇哲

韓国の国際協力政策

－発展過程における連続性と変化－

李明博大統領は就任演説において、国連 PKO と ODA に力を入れると述べ、国際協力の強化を示唆した。実際に、2012 年には DAC 加盟国の中で ODA 増加率が 1 位となった。2000 年代後半には、明らかな変化として、外交政策に開発援助が加わった。その中で最も象徴的な出来事が、2009 年に韓国が OECD の DAC に加盟したことである。他方、途上国の経済発展と福祉向上という国際規範から離れた形で、いわば自国の国益追求の手段として自由に開発援助を活用する新興援助国もある。しかし、1960 年代半ばから開発援助を実施してきた韓国は、自ら制度改革を重ね DAC 加盟を果たした。韓国の国際政治研究においては、四強（米、露、中、日）の安全保障が主な分析対象になり、途上国に対する開発援助は主たる分析対象とされず付随的な要素として扱われてきた。また、制度論の同型化論のアプローチ、とりわけ模倣、強制、学習、競争という観点からは、韓国の開発援助の一部しか説明できない。

以上の問題意識を出発点として、本論文は、なぜ韓国が被援助国の地位から新興援助国の立場を経て、DAC 加盟国になるに至ったのかを明らかにする。この間に詳細に答えるため、本稿は次の三つの分析視角を元に検証を行った。

第一に、韓国の開発援助政策の推進要因には、大統領の政治的リーダーシップがあった。開発援助政策の発展に伴い官僚組織対立の顕在化といった現象もみられたが、その政策展開を大局において規定したのは大統領による議題設定であった。第二に、韓国の歴代政権において、開発援助政策をめぐる議論は引き継がれた。韓国の開発援助政策の「連続性」を一言で表せば、それは各政権の問題意識に応じて異なる文脈の中で開発援助が展開されてきた一方、積み残された課題を次の政権が引き継ぐ形で連綿と発展してきたことである。第三に、大統領の政治的リーダーシップによって設定された国家像を実現する手段として開発援助は有効に機能した。そうした中で韓国の開発援助は、短期的な国益を重視する現実主義から人類の普遍的な価値を追求する構成主義へとその軸足を移しつつある。経済大国から尊敬される国へという歴代政権が掲げた国家像、いわば先進国入りへの願望を実現する手段として、開発援助が積極的に用いられたのだった。

本研究は詳細な分析を通じて、韓国の外交政策、開発援助政策、開発援助をめぐる比較研究への新たな視座を提示した。

キーワード：韓国、政府開発援助、発展過程、連続性、変化

South Korea's International Development and Cooperation Policy

: Continuity and Change in the Process of Evolution

South Korea's former President Lee Myung-bak asserted in his inaugural speech that he would actively promote United Nations peacekeeping operations (PKO) and official development assistance (ODA). In line with this, the proportional increase of South Korea's ODA in 2012 was the highest among the members of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). In the late 2000s, there was a clear change in South Korea's foreign policy, with the establishment of development aid as a part of broader policy. This was most clearly symbolised by South Korea's joining of OECD DAC in 2009. The difference between DAC members and emerging donor countries is that the latter provide development aid in their own national interests, while the former aim at economic growth and development of social welfare in recipient countries. South Korea, which has provided development aid since the middle of the 1960s, managed this transition and joined DAC through independent reform of its own policies.

Previous research on South Korea's foreign relations has focused on security relations with major powers such as the US, Russia, China, and Japan. When relations with developing countries have been considered, it has normally been as secondary to this main focus. Furthermore, it is possible to explain only part of the changes in international development and cooperation from the perspective of the isomorphism approach, based on the concepts of emulation, competition, coercion, and learning.

This dissertation demonstrates how South Korea was able to start as a recipient of aid, move through being an emerging donor, and become a member country of OECD DAC. It focuses on analysing elements of continuity and change in the evolution of South Korea's development aid, and examines the reasons for each. This paper investigates the issue in detail through three hypotheses.

The first hypothesis is that the main driving force behind the development of South Korea's international development and cooperation was the political leadership of the

president. As policy reform in development aid progressed, conflicts between sections of the bureaucracy came into the open, but the agenda for high-level policy change was set by the presidents. The second is that there was continuity in the development issues considered across administrations. The fundamental reason for the presence of continuity in South Korea's development policy can be summarized as follows. While each administration implemented development aid in accordance with its own view of the field and in a unique environment, each also took over the same problems that the previous administration had faced, and built on previous policies in its responses. The third is that international development issues functioned effectively as a tool for realizing the kind of state held up in presidential policy. The focus of South Korea's development aid has been moving from "realism", a focus on South Korea's short-term national interest, to "constructivism", a pursuit of universal human values. Development aid was actively used as a means to achieve the deeply held goal of all the administrations, to change the image of South Korea from a simple economic power to a globally respected nation; that is, becoming a so-called "developed nation".

Based on a thorough analysis, this dissertation provides a new perspective for comparative research on South Korea in the fields of foreign policy, development aid policy, and development aid practice.

Keyword: South Korea, Official Development Assistance, Evolution Process, Continuity, Change

目次

目次	4
略語一覧	11
序章 韓国の開発援助政策への視座	15
第1部 被援助国期	43
第1章 被援助国としての韓国：李承晩政権、朴正熙政権	44
第2部 開発援助政策の発展期	73
第2章 援助国への始動：朴正熙・全斗煥・盧泰愚政権	74
第3章 OECD加盟と本格化する開発援助：金泳三政権	114
第4章 開発援助として対北朝鮮和解協力政策：金大中政権	145
第3部 DAC加盟期	170
第5章 DAC加盟の始動：盧武鉉政権	171
第6章 DAC加盟：李明博政権	200
終章	231
参考文献	243
謝辞	274

細目次

目次	4
略語一覧	11
序章 韓国の開発援助政策への視座	15
問題の所在	16
研究目的	19
先行研究	20
国際政治学の援助決定論からみる韓国の開発援助	20
制度論の同型化論からみる韓国の開発援助	25
分析の視角	29
研究意義	36
論文構成	37
第1部 被援助国期	43
第1章 被援助国としての韓国：李承晩政權、朴正熙政權	44
はじめに	45
第1節 米国の援助：李承晩政權	46
第1項 李承晩政權の韓米関係の構築	46
第2項 米国の開発援助	49
第3項 対韓援助実現の要因	51
第2節 日本の援助：朴正熙政權	59
第1項 朴正熙政權の日韓国交正常化	59
第2項 対日請求権による援助	63
第3項 請求権交渉妥結の要因	65
第3節 被援助国韓国における米国と日本の援助	69
第2部 開発援助政策の発展期	73

第2章	援助国への始動：朴正熙・全斗煥・盧泰愚政権	74
はじめに		75
第1節	途上国支援の開始：朴正熙政権	76
第1項	朴正熙政権の外交地平の拡大	76
第2項	途上国支援の開始	79
第3項	途上国支援開始の要因	82
第2節	実施機関設立の前夜：全斗煥政権	87
第1項	全斗煥政権の非同盟外交	87
第2項	対外経済協力基金（EDCF）の設立	90
第3項	EDCF 設立の要因	92
第3節	実施機関の設立：盧泰愚政権	96
第1項	盧泰愚政権の北方外交	97
第2項	韓国国際協力団（KOICA）の設立	98
第3項	KOICA 設立の要因	103
第4節	実施機関設立における日本	107
第5節	朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権における開発援助	110
第3章	OECD 加盟と本格化する開発援助：金泳三政権	114
はじめに		115
第1節	金泳三政権の「世界化（Globalization）」	116
第2節	金泳三政権の OECD 加盟	118
第1項	経済協力開発機構（OECD）	118
第2項	OECD の開発委員会（DAC）	120
第3項	韓国の OECD 加盟	122
第3節	本格化する開発援助	123
第1項	量的拡大	123
第2項	実施体制の整備：韓国国際協力団	125
第3項	実施体制の整備：対外経済協力基金	129

第4節 開発援助の本格化の要因	131
第1項 国際経済の自由化の進展	131
第2項 「先進国入り」を強調した「文民」大統領	133
第3項 国際社会に対する恩返し論の登場	135
第4項 OECD加盟に対する国会の議論	136
第5項 DAC加盟の限界	141
第4節 金泳三政権における開発援助の本格化	142
第4章 開発援助として対北朝鮮和解協力政策：金大中政権	145
はじめに	146
第1節 金大中政権の「朝鮮半島における平和の定着」	146
第2節 北朝鮮に対する人道支援	150
第1項 開発援助政策としての太陽政策	150
第2項 政府による対北朝鮮支援	154
第3項 NGOによる対北朝鮮支援	156
第4項 金大中政権の政府開発援助（ODA）	157
第3節 対北朝鮮人道支援の要因	159
第1項 冷戦終結と北朝鮮情勢の変化	159
第2項 韓国と北朝鮮の国力	160
第3項 金大中の統一政策と思想信条	161
第4項 アジア金融危機の勃発と融資の早期返済	164
第5項 国内NGOの成長	167
第4節 金大中政権における太陽政策	167
第3部 DAC加盟期	170
第5章 DAC加盟の始動：盧武鉉政権	171
はじめに	172
第1節 盧武鉉政権の平和繁栄と安全保障	173

第 2 節 韓国の DAC 加盟準備	174
第 1 項 DAC 加盟議論の台頭	174
第 2 項 開発援助の基本法制定の試み	178
第 2 項 タイド援助の改革	181
第 4 項 開発援助の量的拡大	185
第 3 節 DAC 加盟に向けた制度改革の要因	188
第 1 項 盧武鉉政権の開発援助政策に対する外圧	188
第 2 項 盧武鉉のミドルパワー外交	192
第 3 項 国会における国際開発協力基本法制定の先送り	194
第 4 項 官僚組織の対立	195
第 5 項 NGO の政策提言	197
第 4 節 盧武鉉政権における DAC 加盟の始動	197
第 6 章 DAC 加盟：李明博政権	200
はじめに	201
第 1 節 李明博政権の「先進一流国」	201
第 2 節 開発援助委員会（DAC）加盟の過程	203
第 1 項 韓国の開発援助委員会（DAC）加盟の経緯と加盟条件	203
第 2 項 特別審査（DAC Special Peer Review）	205
第 3 項 加盟審査	206
第 3 節 国際開発協力基本法の制定	207
第 1 項 第 18 代国会の国際開発協力基本法の制定	208
第 2 項 援助理念と目的	208
第 3 項 実施体制と所管部署	212
第 4 節 開発援助委員会（DAC）加盟の要因	218
第 1 項 太陽政策から脱却	218
第 2 項 藩基文国連事務総長の外圧	220
第 3 項 李明博大統領の議題設定	221
第 4 項 官僚組織の利害関係	224

第5節 DAC加盟期における日本の開発援助政策の選択的受容	225
第6節 李明博政権における開発援助委員会（DAC）加盟	228
終章	231
参考文献	243
単行本	244
論文・報告書等	251
政府文章等	259
ウェブサイト、新聞記事	267
謝辞	274

図表目次

図

＜図 1 韓国の歴代政権別の ODA と GNI の実績＞	34
＜図 2 国際開発協力基本法制定以前の実施体制＞	212
＜図 3 国際開発協力基本法関連法案の実施体制＞	214
＜図 4 実施体制に関する外交通商部と企画財政部の見解＞	215
＜図 5 国際開発協力基本法の実施体制＞	217

表

＜表 1 韓国の歴代政権の ODA 実績＞	35
＜表 2 対日請求資金による主な投資内容＞	63
＜表 3 技術協力の地域別実績＞	81
＜表 4 機資材等供与事業の地域別実績：1977 年～1981 年＞	82
＜表 5 技術協力の要請及び実績の比率＞	103
＜表 6 盧泰愚政権の開発援助の実績＞	104
＜表 7 実施機関設立以前の開発援助＞	108
＜表 8 金泳三政権の開発援助の実績＞	124
＜表 9 韓国政府の対北朝鮮支援＞	155
＜表 10 NGO の対北朝鮮支援＞	157
＜表 11 金大中政権の開発援助の実績＞	158
＜表 12 DAC 加盟条件と韓国の開発援助＞	177
＜表 13 韓国 ODA の実施機関と関連法律＞	179
＜表 14 韓国のアンタイド率の推移＞	182
＜表 15 アンタイド化推進計画＞	184
＜表 16 盧武鉉政権の開発援助の実績＞	185
＜表 17 李明博政権の開発援助の実績＞	204

略語一覧

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力会議
ASEAN	Association of South - East Asian Nations	東南アジア諸国連合
BHN	Basic Human Needs	人間の基本的ニーズ
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit	連邦経済協力開発省
CIDC	Committee for International Development Co-operation	国際開発協力委員会
CIS	Commonwealth of Independent States	独立国家共同体
CPA	Coalition Provisional Authority	連合国暫定当局
CRIC	United Nations Civil Relief in Korea	国連軍韓国民間救済
CSO	Civil Society Organization	市民社会組織
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DAG	Development Assistance Group	開発援助グループ
EC	European Community	欧州共同体
ECA	Economic Cooperation Administration	経済協力庁
ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ経済共同体
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	対外経済協力基金
EEC	European Economic Community	欧州経済共同体
EFTA	European Free Trade Association	欧州自由貿易連合
EPC	Economic Policy Committee	経済製作委員会
EROA	Economic Rehabilitation in Occupied Area	占領地域の経済復興
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	国連アジア太平洋 経済社会委員会
FAO	Food and Agriculture Organization	国際連合食糧農業機関
FOA	Foreign Operations Administration	海外活動庁
FTA	Free Trade Agreement	自由貿易協定
GARIOA	Government and Relief in Occupied Area	占領地区救済援助

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	関税及び貿易に関する 一般協定
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNI	Gross National Income	国民総所得
GPR	Global Defense Posture Review	グローバルな態勢の見直し
IAEA	The International Atomic Energy Agency	国際原子力機関
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際復興開発銀行
ICA	International Cooperation Agency	国際協力局
IDA	International Development Association	国際開発協会
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IDEP	International Development Exchange Programs	国際開発協力 交換プログラム
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IOC	International Olympic Committee	国際オリンピック委員会
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JCI	Junior Chamber International	国際青年会議所
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KCIA	Korean Central Intelligence Agency	大韓民国中央情報部
KCOC	Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation	韓国国際開発協力 民間協議会
KDI	Korea Development Institute	韓国開発研究院
KEDO	Korean peninsula Energy Development Organization	朝鮮半島エネルギー 開発機構
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
KSP	Knowledge Sharing	経済発展経験共有事業
LLDC	Least among Less Development Country	後発開発途上国
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MOFAT	Ministry of Forign Affairs and Trade	外交通商部
MOSF	Ministry of Strategy and Finance	企画財政部

NAFTA	North American Free Trade Agreement	北米自由貿易協定
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NGO	non-governmental organizations	非政府組織
NICS	Newly Industrialization Countries	新興工業国
NPT	Non-Proliferation of Nuclear Weapons	核兵器の不拡散に関する 条約
NSC	National Security Council	国家安全保障会議
NSS	The National Security Strategy of the United States of America	米国安全保障戦略
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
ODM	Ministry of Overseas Development	海外開発省
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金
OEEC	Organization for European Economic Cooperation	欧州経済復興機構
OFLC	Office of the Foreign Liquidation Commissioner	対外精算委員会
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries	石油輸出国機構
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	欧州安全保障協力機構
OTCA	Overseas Technical Cooperation Agency	海外技術協力事業団
PCSD	Presidential Commission on Sustainable Development	持続可能な開発委員会
PKO	Peacekeeping Operations	平和維持活動
QDR	Quadrennial Defense Review	四年ごとの国防計画見直し
SOFA	Status of Forces Agreement	地位協定
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	国連貿易開発会議

UNCURK	United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea	国連朝鮮統一復興委員会
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国際連合教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Population Fund	国際連合人口基金
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国際連合児童基金
UNKRA	United Nations Korea Reconstruction Agency	国際連合韓国再建団
UNKRA	United Nations Korea Reconstruction Agency	国連朝鮮再建団
UNOCHA	United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務局
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	国際連合パレスチナ難民救済事業機関
UNTCOK	United Nations Temporary Commission on Korea	朝鮮臨時委員会
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
USOM	United States Operations Mission to Republic of Korea	駐韓経済協力処
WFP	United Nations World Food Programme	国際連合世界食料計画
WMO	World Meteorological Organization	世界気象機関
WSSD	World Summit on Social Development	世界社会開発サミット
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

序章 韓国の開発援助政策への視座

問題の所在

平和と環境のため国際協力の先頭にも立ちます。われわれの経済の規模と外交の力量にふさわしく、人類普遍の価値を具現する寄与外交を広げます。国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations, PKO）に積極的に参加し、政府開発援助（Official Development Assistance, ODA）を拡大します。

李明博大統領第 17 代大韓民国大統領就任演説¹より抜粋

李明博大統領が 2008 年 2 月の就任演説にあたって強調した韓国の国際協力への取り組みの強化方針は、日本を含め国際社会から、停滞する開発援助の潮流²に一石を投じるものとして広く注目を集めた³。李大統領が「途上国の代弁者」と規定したように、外交の枠を広げようとする⁴韓国からは、2007 年 1 月に盧武鉉政権の外交部部長であった潘基文が、第 8 代国連事務総長に就任している。2000 年代後半において韓国外交には、明らかにそれ以前とは異なる変数である開発援助が加わったのである。

実際、韓国は 2009 年 11 月に経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）の開発援助委員会（Development Assistance

¹ 「第 17 代大統領就任演説」2008 年 2 月 25 日、大統領記録館ウェブサイト演説記録データベース <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

² 『日本経済新聞』「世界の ODA4%減、OECD 調査、緊縮財政が影響」、2013 年 4 月 4 日。

³ 例えば以下を参照。『日本経済新聞』「韓国・李明博大統領、途上国の代弁役を意識、「開発重視」、北朝鮮にも軟化促す。」2010 年 11 月 9 日；杉下恒夫「素晴らしかった李新大統領の就任演説」『ODA ジャーナリストのつぶやき』vol.184、2008 年 3 月。JICA ウェブサイト

<http://www.jica.go.jp/aboutoda/odajournalist/2007/184.html>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁴ 韓国大統領として、国際協力を強調したのは李が初めてであった。こうした韓国の国際協力推進の背景には、韓国が国際的に大きな支援を得た朝鮮戦争を経て援助供与国にまでなった韓国からの恩返し（「報恩外交」とも）があるともされる。例えば、以下の金永穆 KOICA 理事長（朴槿恵大統領の統一外交特別補佐）のインタビューを参照。『東亜日報』「助けられた参戦国に報いたい、KOICA 理事長が語る「報恩」外交」2013 年 6 月 24 日。東亜日報日本語版ウェブサイト

<http://japanese.donga.com/List/3/all/27/421773/1>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

Committee, DAC) に 24 番目の加盟国として承認もされている。DAC は、「先進国クラブ」と言われる OECD 加盟国の内の主要な政府開発援助供与国が集まって世界の開発課題を話し合い、開発援助の在り方を定める委員会であり、「真の先進国クラブ」⁵とも呼ばれる組織である。2017 年現在では OECD 加盟国 35 カ国の内 29 ヶ国と、欧州連合 (EU) の計 30 の代表が DAC に参加している⁶が、それに韓国が参加したことは、かつての被援助国が援助供与国となるに至った事例として、大きな注目を集めた⁷。また、韓国の DAC 加盟は国内メディアでも大きく取り上げられ、国民的な自負心の象徴とも位置づけられている⁸。実際、韓国は DAC 加盟以降も、国際的な潮流に調和した援助のため制度整備、予算拡大を積極的に進めている。2012 年には DAC 加盟国の中で ODA 増加率 1 位の実績を上げている⁹。

1950 年から 1953 年にかけて朝鮮半島のほぼ全域で戦われた朝鮮戦争の結果、韓国の国土は荒廃し、経済基盤も失われた。その文字通り焼け野原の状態から、韓国は先進国クラブ入りを果たすまでに至ったのである。韓国の経験、とりわけ経済発展と民主化を成し遂げた経験は、後発途上国の参考となるものだろう。例えば、ムセベニ (Yoweri Kaguta Museveni) ウガンダ大統領が、「韓国がこの

⁵ 『中央日報』「韓国も真の先進国クラブ入り」、DAC 加盟が満場一致で決定」2009 年 11 月 26 日。中央日報日本語版ウェブサイト

<http://japanese.joins.com/article/203/123203.html> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

⁶ 2017 年 7 月時点の加盟国は、豪、澳、ベルギー、加、チェコ、デンマーク、フィンランド、仏、独、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、伊、日本、韓国、ルクセンブルク、蘭、NZ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、英、米、EU である。OECD ウェブサイト <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm#members> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

⁷ 例えば、以下を参照。大野泉「Ohno Report 元気な新興ド。ナー、韓国」『国際開発ジャーナル』第 653 号、2011 年 4 月、18-21 頁；Richard Manning, *Will Emerging Donors Change the Face of International Co-operation?*. [OECD, 2006]: 1-13.; 向山英彦「新興国で関心高まる韓国の経済発展経験」『アジア・マンスリー』日本総合研究所、2011 年 3 月。日本総研ウェブサイト

<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=19385> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

⁸ 『朝鮮日報』「受けた国から与える国に昇った韓国の使命」、2009 年 11 月 25 日。

⁹ 韓国の ODA 予算は 2010 年より約 6%増加し 2011 年の韓国 ODA 予算は 13 億 2 千万ドルである。2006 年から 2010 年までの韓国の ODA 予算増額率は平均 29%である。2011 年の ODA 総額規模は DAC 加盟国の 17 位であるが、2015 年まで 16 位に増額することを宣言した。OECD ウェブサイト

<http://www.oecd.org/dac/korea.htm> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

50 年間で成し遂げた大きな変化はアフリカにとって手本となっている¹⁰」としたように、現代的な開発課題の解決のために、韓国の経験は様々な点で参考になると思われる。なぜなら、国際社会の半世紀以上に渡る開発援助の努力にもかかわらず、その恩恵に浴してきた国々の大半は、依然として被援助国の立場に甘んじているのが現状だからである。韓国自身もこうした側面を強調し、自らの経験を踏まえて開発援助を積極的に進める意思を示している。例えば、韓国の発展のノウハウを途上国と共有する、知識共有事業（Knowledge Sharing Project, KSP）という「韓国型援助モデル」の導入支援事業が行われてもいる¹¹。しかし本稿は、開発経済学の観点から韓国の経済発展の過程に着目し、途上国の発展戦略を分析しようとするものではない。なぜなら新興国の経済発展とは、韓国に限らず東アジアを中心に広く観察されてきた現象だからである。

本稿が問題として取り上げるのは、第一に、韓国が被援助国の時期から開発援助を実施したことである。韓国は、戦後復興と経済発展に取り組むべく日本をはじめ国際機関から開発援助を受け取っていた時期から、限定的でありながらも途上国支援に取り組み始めた。言い換えれば、自国のインフラ投資や福祉の向上に必要とされる国家財政が不十分な中で、途上国支援を行っていたのである。朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）との対立を背景に他の途上国よりも大きな軍事支出を負う中で、開発援助の財政負担は決して軽くはなかったであろう。第二に、韓国が単に新興援助国という立場に留まることなく、DAC 加盟にまで踏み込んだことである。厳密には、援助国は新興援助国（Emerging Donor）と DAC 加盟国の二つに大別できる。例えば、シンガポール、台湾、インドなどのアジアの新興工業国や、サウジアラビアのような産油国は、韓国が DAC 加盟以前にそうであったように、DAC の枠外で開発援助に取り組み、その一環として DAC の規定に沿った開発援助も実施している。こうした国々は新興援助国と呼ばれ、DAC においても 2000 年代からその台頭が議論されるな

¹⁰ 東洋経済日報ウェブサイト

http://www.toyo-keizai.co.jp/news/general/2013/post_5335.php（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

¹¹ 例えば、国家経済発展計画の作成、社会、経済、福祉な。ど多岐に渡る分野のコンサルティングを行っている。経済発展経験共有事業ウェブサイト <http://www.ksp.go.kr>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

ど、開発援助を巡り一定の存在感を示してきた¹²。そうした中、本論で詳述するように、DAC の定める様々なルールや審査を避け、敢えて DAC の枠外での開発援助アクターであることを選択する新興援助国¹³も存在している。新興援助国が DAC の枠外で開発援助を実施する背景には、いくつかの理由が考えられる。詳しくは後述するが、まず OECD 加盟のためには、資本移動、金融市場、投資、保健、海運、環境委員会の審査を通過しなければならない。その上で、DAC 加盟条件である開発援助を実施する組織、戦略についての国際的な水準を満たし、1 億ドル以上ないし GNI 対比 0.2% 以上の援助規模を有し、開発援助のモニタリングシステム及び評価システムを整える必要がある。また、途上国に提供する有償・無償資金協力も DAC の定める基準を満たさない限り、ODA 統計に計上されない厳しい規定を守る必要がある。つまり資源外交、政治的・経済的利益の対価など、援助国の国益追求の手段として開発援助を用いた場合は、厳しい批判の対象になる。したがって、新興援助国が DAC 加盟を実現するのは困難であるとされる。DAC 加盟国の大半が DAC 発足時の原加盟である事実は、その事情を物語っていよう。他方、DAC に加盟しなければ、途上国の経済発展と福祉向上という国際規範から離れて、いわば自国の国益追求の手段として開発援助を活用することもできる。正確な援助規模さえ公表していない中国は、その代表例である。

研究目的

以上の問題意識を出発点として、本論文は、なぜ韓国が被援助国の地位から新興援助国の立場を経て、DAC 加盟国になるに至ったのかを明らかにする。歴代政権はどのように開発援助政策を推進したのか。その軌跡を内外の要因に注目しながら検討することで、韓国の開発援助における変化の実態とその要因を明らかにしたい。

¹² Jin Sato and Yasutami Shimomura, eds. *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors* [Routledge, 2012].

¹³ 中国の国際協力政策については日本でも多くの先行研究がある。例えば以下を参照。渡辺紫乃「中国の対外援助外交―国際開発援助レジームにとっての機会と挑戦―」『国際政治』第 172 号、2013 年 2 月、100-113 頁。

先行研究

本稿は、韓国が被援助国の時期から開発援助をはじめ、新興援助国を経て、DAC 加盟国になるに至った過程と要因を検討する。この問題にまつわる先行研究は、国際政治学の一環として現実主義、自由主義、構成主義の観点から援助国の実績を分析する援助決定論と、社会学の一環である制度論の同型化論の二つに大別できる。

国際政治学の援助決定論からみる韓国の開発援助

国際政治の観点から韓国の外交政策を捉える研究の大半は、米、露、日、中といういわゆる「四強」との関係に焦点を当てる。その中で、韓国の途上国への援助は、これまで注目されてこなかった。また、韓国と米、露、日、中との外交関係を分析した研究においても、開発援助が扱われるのは稀であった。こうした研究は、小此木・小島や、赤城らが検討してきたように東アジアに存在する対立やその解消に¹⁴、したがって分断国家である韓国と北朝鮮の関係や、北朝鮮という国家そのものに焦点を当ててきた。また日本との関係では歴史問題や領土問題に焦点を当てたものも多い。さらに、こうした東アジアの構造を前提に、それを乗り越えるという文脈で政策提言に力点を置く研究¹⁵も小此木政夫、河英善や武者小路らによって同時になされている。

これらの研究において開発援助が言及されることは稀であるが、言及がなされる際には、安全保障政策上の役割の観点から限定的に扱われることが多い。す

¹⁴ 例えば以下を参照。小此木政夫、小島朋之共編著『東アジア危機の構図』東洋経済新報社、1997 年；笹川平和財団編『朝鮮半島の将来と国際協力』笹川平和財団、2002 年；大畠英樹、文正仁編著『日韓国際政治学の新天地：安全保障と国際協力』慶應義塾大学出版会、2005 年；赤木完爾、今野茂充編著『戦略史としてのアジア冷戦』慶應義塾大学出版会、2013 年；崔慶原「日韓安全保障関係の形成：分断体制下の「安保危機」への対応、1968 年」『国際政治』第 170 号、2012 年 10 月、141-155 頁。

¹⁵ 小此木政夫、河英善編『日韓新時代と共生複合ネットワーク』慶應義塾大学出版会、2012 年；武者小路公秀監修、徐勝、松野周治、夏剛編『東北アジア時代への提言－戦争の危機から平和構築へ』平凡社、2003 年。

なわち、安全保障の取り組みとしての開発援助の役割を論じたものであり、例えば李燦雨が示したように北朝鮮への対抗手段として活用されたこと¹⁶が知られている。また、韓国の外交政策における国際協力に注目した鄭勲沐は、韓国の対外「経済」関係について、1960年代初頭に経済成長に関する計画が整えられるまでは、対外「政治」関係を補完するものであったとし、60年代以降に成長政策の中で海外部門の重要性が浮上するにしたがって、その独自の地位を確立していったと論じている¹⁷。具体的には、80年代において、輸出拡大のために制度を構築し、いわゆる関税及び貿易に関する一般協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)、世界貿易機関(World Trade Organization, WTO)等の多国間貿易協力へ参加していった。この時期に、開発途上国への経済協力に取り組むようになり、その動機としては「開発途上国の産業発展および経済の安定を支援すると同時に、資本財の輸出、開発途上国の市場開拓（市場の多様化）、外交関係の強化、重要資源の長期安定供給源の確保等を目的¹⁸」としていたとされる。「北東アジア（東北アジア）地域協力」や、「東アジア共同体構想」等の中で、その前段階における経済協力の構成要素の一つとして、開発援助が取り上げられていると言えよう。ここでは、もっぱら日本から中国と韓国へのODA供与に焦点が当てられており、日本を唯一の供与者として想定している点で従属論的見解を基本的に踏襲したものとなっている¹⁹。

さらに、日本との国際協力に関する関係に着目した研究では、前述の従属論的観点を理論的背景として、政策学習として説明がなされてもいる。例えば西

¹⁶ 李燦雨「1990年代の北朝鮮の対外経済協力関係と経済政策の動向」笹川平和財団編『朝鮮半島の将来と国際協力』笹川平和財団、2002年、85-90頁；倉田秀也「ノテウ政権の北方外交－対ソ国交樹立の政治力学」小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本国際問題研究所、1994年。等。

¹⁷ 鄭勲沐「韓国の対外経済関係」小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本国際問題研究所、1994年、296頁。

¹⁸ 同上（鄭）、310頁。

¹⁹ 日本大学国際関係研究所編『東アジアの国際協力』日本大学国際関係学部国際関係研究所、2002年；武者小路公秀監修、徐勝、松野周治、夏剛編『東北アジア時代への提言－戦争の危機から平和構築へ』平凡社、2003年等。またこの中では、日本と韓国が援助国同士、「アジア的価値観」を共有してODA実施において協力すべきとする提言もなされている。例えば以下を参照。上原秀樹「日本は国際協力を通じて開発途上国との相互パートナー・シップを築けるか－ODAプロジェクトの課題と諸問題－」日本大学国際関係研究所編『東アジアの国際協力』日本大学国際関係学部国際関係研究所、2002年。

野は、日本の援助で建設された浦項製鉄所が日韓経済協力の象徴的事業として位置付けられてきたことを指摘しつつ²⁰、建設計画が数次に渡る挫折を経ながら実現したことについて、大統領の影響力と韓国の国家目標との結びつきを論じている。具体的には、朴正熙大統領の総合製鉄事業に関する強い意志と一貫した取り組みを「朴正熙大統領の執念」と指摘した上で、その背景に「国家自主経済再建」と「自主国防」という国家目標があったことを明らかにしている。

こうした文脈での開発援助は、パクが「制限的な援助（日本の ODA）²¹」と位置付けたことに象徴されるように、より大きな国家間関係の中で、その一部を構成するものとして副次的に扱われ、またそもそも韓国の途上国援助等についての扱いは限定的なものにとどまってきた。

韓国の開発援助が研究対象として注目されるようになったのは、近年のことである。事例研究の数は依然として極めて限られている。「国家はなぜ特定の地域や国に援助をするのか」という問題は国際政治学の中でこれまでも繰り返し問われて来たが、そこで事例として取り上げられるのはもっぱら米、英、独、仏、日といった主要援助国の取り組みであった。言い換えれば、韓国の開発援助が研究対象として注目されるようになったのは最近のことであり、それについての事例研究は極めて限られているのである。

第一に、現実主義の観点がある。現実主義は外交政策を分析する際に 4 つの前提を設ける。①国際関係の行為者は国家である。②国家の行為は無政府（anarchy）状況で行われるために自助（self-help）が必要である。③国際関係の中で国家間の協力は可能であるが、根本的に自国の国益を追求するために摩擦が生じる。④国家は合理的な行為者であり勢力の拡張、生存（Survival）、経済的利益を追求する²²。したがって、開発援助は援助国の国益を追求する手段として認識される。こうした観点から、援助国の地域配分は援助国の戦略性に

²⁰ 西野純也「浦項製鉄所建設計画における日本からの政策学習－韓国鉄鋼産業政策の形成過程」鐸木昌之、平岩俊司、倉田秀也編『朝鮮半島と国際政治－冷戦の展開と変容』慶應義塾大学出版会、2005 年。

²¹ フィリップ・パク「東北アジア平和体制構築と経済協力」武者小路公秀監修『東北アジア時代への提言－戦争の危機から平和構築へ』平凡社、2003 年、132 頁。

²² Hans Morgenthau, "A political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review* 56, no. 2[1962]:301-309.

基いて実施されることを検討した研究がある²³。Maizels と Nissanke は米、仏、独、日、英の事例研究を通して DAC の主要援助国の ODA は政治的、軍事的、経済的利益により決定されると検証した。但し、各国が意図する利益は援助国によって異なることを述べている。例えば、米国は政治・軍事的利益²⁴が、日本と英国の場合は経済的利益が主な変数になっているという²⁵。同時に英国は、政治的利益、歴史的要因、反共産主義が主な決定要因になると分析した²⁶。日本の援助が被援助国の貧困問題の解決よりも自国のための資源獲得や輸出拡大などの国益の追求に軸足を置いているとの批判を浴びたのは、こうした現実主義の観点からの分析の結果である²⁷。

第二に、自由主義の観点である。自由主義は現実主義とは異なる前提から国際関係を説明する。すなわち、①自由主義では、現実主義で前提にしている国際関係の行為者には国家のみならず、個人、社会集団、国際機関も含まれること。②国際社会は無政府（anarchy）状況であるが、その状況が国家間の衝突を決定するものではないこと。③国際関係は協調的になる可能性があること。④国際関係の行為者によって物質的な利益のみならず、理想的価値を追求できること、である。したがって、開発援助は被援助国の需要（Needs）を満たす手段

²³ Peter J. Schraeder, Steven W. Hook and Bruce Taylor, "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows," *World Politics* 50, no. 2[1998]: 294-323.

²⁴ 米国の援助が政治的・軍事的要因によって決定されるという先行研究は他にもある。Robert D. Mckinlay and Richard Little, "A Foreign Policy Model of British Bilateral Aid Allocation," *British Journal of Political Science* 8, no.3[1978]: 313-331; James Levovic H, "National Interests and U.S. Foreign Aid: The Carter and Reagan Years," *Journal of Peace Research* 25, no. 2[1988]: 115-135; Steven C. Poe, "Human Rights and Economic Aid under Ronald Reagan and Jimmy Carter" *American Journal of Political Science* 36, no. 1[1992]: 147-167.

²⁵ Alfred Maizels and Machiko K. Nissanke, "Motivations for Aid to Developing Countries," *World Development* 12, no. 9[1984]: 879-900.

²⁶ 前掲注 24。

²⁷ John P. Tuman, and Ayoub Ayoub, "The Determinants of Japanese Official Development Assistance in Africa: A Pooled Time Series Analysis," *International Interactions* 30, no. 1[2004]: 45-57; John P. Tuman, Craig F. Emmert and Robert E. Sterken, "Explaining Japanese Aid Policy in Latin America: A test of Competing Theories," *Political Research Quarterly* 54, no. 1[2001]: 87-101; John Tuman P. and Jonathan R. Strand, "The role of mercantilism, humanitarianism, and gaiatsu in Japan's ODA Programme in Asia" *International Relations of the Asia-Pacific* 6, no. 1[2006]: 61-80; Steven W. Hook, and Guang Zhang, "Japan's aid policy since the Cold War Rhetoric and reality," *Asian Survey* 38, no. 11[1998]:1051-1066.

として認識できると説明する²⁸。こうした観点から Lebovic は被援助国の貧困水準ないし人権水準に着目し、一人あたりの国民所得が低ければ低いほどより多くの援助が行われると検証した²⁹。理想主義に基づいた研究としては他に、貧困削減³⁰、人間の基本的ニーズ(Basic Human Needs,BHN)³¹といった変数に注目した研究もある。他の研究では日本、米国、カナダを事例として取り上げ、被援助国の貧困水準の影響について検証している³²。

第三に、構成主義である。構成主義は、現実主義の批判から出発し国際政治において権力 (power) より、アイデンティティ (identity) と利益 (interest) によって国際間関係が規定されると主張する³³。こうした観点から、開発援助は、援助国が政治的、経済的利益を追求する過程で生じるのではなく、国際社会の平和に向けた、人道主義、平等主義観点から行われるものであると説明している³⁴。

上記の援助決定論の観点から韓国の開発援助政策を分析した研究としては、以下のものがある。ソン・ヒョクサン、アン・ソンシク、ホン・ジヨン は 1991 年に KOICA が設立されて以降の、韓国の KOICA と EDCF の ODA 配分に与えた要因と重点協力国の指定に与えた要因を回帰分析の方法を用いて分析した。経済的、政治的、戦略的、文化的、人道的側面の分野を中心に分析をした結果、韓国の開発援助には決定的な要因が見られないという結果を抽出した³⁵。すなわち韓国の ODA には戦略や政策的な一貫性が欠けていることを証明したのである。また、ユ・ウンジョは 1992 年から 2008 年までの有償資金協力実績、無

²⁸ Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review* 80, no. 4[1986]:1151-1169.

²⁹ James H. Lebovic, "Donor Positioning: Development Assistance from the U.S., Japan, France, Germany, and Britain," *Political Science Quarterly* 58, no. 1[2005]: 119-126.

³⁰ Paul Collier and David Dollar, "Aid Allocation and Poverty Reduction," *European Economic Review* 46, no. 8[2002]:1475-1500.

³¹ Akram Tanweer, "The International foreign aid regime: who gets foreign aid and how much?," *Applied Economics* 35, no. 11 [2003]: 1351-1356.

³² 前掲注 27。

³³ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*. [Cambridge University Press, 1999].

³⁴ David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. [Princeton University Press, 1993]:3-4.

³⁵ Hyuk Sang Sohn, Sung Sik Ahn and Ji Young Hong, "What Matters in Determining Korea ODA Allocation: An Empirical Analysis of Bilateral Aid since 1991," *Korean Political Science Review* 45, no. 6[2011]:45-69.

償資金協力実績、全体の実績を従属変数にし、現実主義と自由主義に基づいた変数を独立変数に設定して、ヘックマン（Heckman）の二段階分析モデルを用いて分析を行った³⁶。分析の結果、現実主義の観点からは米国との同盟関係、韓国との貿易額、被援助国への韓国の直接投資額が主な要因になること、自由主義の観点からは被援助国の経済水準は影響を与えるが、人権水準や戦争・紛争の要因は大きくないことが明らかになった。DAC 加盟以前の韓国の開発援助政策には、自由主義より現実主義の要素が色濃いことを明らかにした。しかし、韓国の開発援助の動態を説明すべく国益、外圧、国力、周辺国との競争、政策決定者の理念、国内政治といった独立変数を設定して計量分析を行ったキム・ソクウによれば、韓国の援助国としての歴史が依然として短く、十分なデータがない中で一貫した分析結果を導き出すことは困難であるという³⁷。これらの研究は、Sohn が指摘するように、韓国の ODA 政策の中に特定の目標とそのための一貫した戦略を見出すことが困難であることを示唆している³⁸。

上述した研究は援助国の目的を抽象化した上で検証しており、本論文の基盤となる知見を提供するものである。すなわち、国際関係の観点から外交政策としての開発援助を分析する視角を導入している。韓国の事例研究については、DAC 加盟以前の時期における地域配分の分析もなされている。しかしながら、韓国が被援助国から援助国となるに至るまでの過程には注目しておらず、それゆえそもそも韓国がなぜ開発援助政策を推進してきたのか、という本稿の問いに答えるものではない。

制度論の同型化論からみる韓国の開発援助

韓国の開発援助に関する研究がなされるようになったのは、韓国が新興援助国となり、さらに DAC 加盟が議論の俎上に載るようになってからのことである。この時期になされた先行研究においては、まずは韓国の開発援助の実態や

³⁶ ユ・ウンジョ「韓国政府開発援助政策の性格に関する実証分析」『世界地域研究論』韓国世界地域学会、29 集、第 1 号、2011 年、33－59 頁。

³⁷ キム・ソクウ「韓国 ODA 政策の起源：競争仮説と経験的分析」『東西研究』28 巻、2 号、延世大学校東西問題研究院、2016 年、209-234 頁。

³⁸ 前掲注 35。

歴史を明らかにすることに力点が置かれた³⁹。その後、韓国が DAC 加盟を果たす中で、研究の蓄積が進んだ。韓国の開発援助が最終的には他の DAC 加盟国と類似の形態に体系化されたとの前提を置けば、制度論の同型化論 (isomorphism) を援用できる。同型化論とは、類似の改革が拡散し、制度化されるに至る過程を捉えた理論である⁴⁰。同型化論が強調するのは、組織の合理的な選択の結果ではなく、むしろ組織の正統性 (legitimacy) と生存可能性を高めるべく最も認められやすい制度を導入しようとする結果、類似の組織構造の受容が進むというメカニズムである⁴¹。同型化の具体的な例としては、模倣 (emulation)、競争 (competition)、強制 (coercion)、学習 (learning) がある⁴²。以上の同型化論のアプローチを用いて、韓国の開発援助の変容についての先行研究を批判的に検討してみよう。

第一に、模倣とは、政策決定者が政策の正統性を確保するために採用する最も簡便な方法である。模倣の際には外国の事例を導入するケースが多く、韓国が開発援助の実施体制を構築する過程も、先進援助国の制度の導入過程として説明できる⁴³。特に、DAC 加盟に向けて制度改革が活発に行われた時期には、先進援助国との比較検討を通じて韓国が導入すべき項目を定めることが多かった。例えば、Hong et al.は、対外経済協力基金 (Economic Development Cooperation Fund, EDCF) と韓国国際協力団 (Korea international Cooperation Agency, KOICA) が設立されて以降の韓国の援助政策を分析し、韓国が今後 DAC に加盟するた

³⁹ 例えば、近藤は DAC 加盟以前の新興援助国としての韓国に注目し、限られた資料の中で現地調査やインタビューを用いて、実施体制や援助政策などを明らかにした近藤 久洋「韓国の援助政策」『開発金融研究所報』国際協力銀行、第 35 号、2007 年 10 月、72-108 頁。

⁴⁰ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48. no. 2[1983]: 146-160.

⁴¹ David L. Deephouse and Suchman Mark, "Legitimacy in Organization Institutionalism." In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby and Kerstin Sahlin [SAGE Publications Ltd., 2008]: 49-77.

⁴² Frank Donnin, Simmons Beth, and Garrett Geoffery, "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion Competition or Learning?," *Annual Review of Sociology* 33[2007]:449-472.

⁴³ Sang Tae Kim and Seddon David, "ODA policy and practice: Japan and the Republic of Korea," In *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions*, edited by David Arase [Routledge, 2005]: 152-190.

めの政策課題を他の援助国と比較した上で、新興援助国としての意義を明らかにした⁴⁴。また、ファン・ウォンギュは国際社会の援助潮流を整理した上で、韓国がいかなる援助理念の下に開発援助を進めるべきかについて検討した⁴⁵。また、パク他は、韓国の援助政策における無償資金協力と有償資金協力の援助計画、プロジェクト実施・管理・評価、人材などの詳細な現状を分析し、各項目において比較優位を持つ援助国と比較を行った。DAC 加盟国のモデルを選定し、その時点で韓国に欠けている要素を検討して政策課題を具体的に提示した⁴⁶。こうした分析は、DAC 加盟以前の韓国に欠けている要素を明らかにすることによって大きな示唆を与えた。しかし、DAC 加盟以前、とりわけ DAC の枠外で自発的に行われた制度改革については、十分な説明を与えない。

第二に、競争とは、類似した資源と経済構造を有する国家間での政策の選択・導入の過程で競争的要因が生じることである。韓国の場合、1990 年代以前には韓国の開発援助政策の決定に北朝鮮との競争的要因が作用していた。しかし、冷戦終結以降、韓国が南北間の体制競争に事実上の勝利を収めるに至った。したがって上述の安全保障、とりわけ北朝鮮要因に力点をおいた分析に際しては適用可能だが、体制競争の必要性がなくなった時期の推進要因を説明するには限界がある。

第三に、強制は、強力な指導者ないし国連、IMF、OECD などの国際機関の提示するガイドラインが、個別国家に同様の政策や規定を選択するように強制する作用のことである。OECD の DAC 加盟直前において韓国が、国際開発規範を守りながら実施体制を形成したのであれば、強制のアプローチを適用できる。ソン・ヒョクサン(2011)はこうした観点から、DAC 加盟以降の韓国の開発援助の課題を明らかにすべく、韓国型対外援助モデルの構築、国民支持の向上、実施体制の効率化、予算拡大、アンタイド化⁴⁷、市民社会とのパートナーシップ、

⁴⁴ Min chun Hong, Elijah N. Munyi, Heejin Lee, "South Korea as an Everging Donor: Challenges and Changes on its Entering OECD/DAC," *Journal of International Development* 22, no. 6[2010]: 788-802.

⁴⁵ ファン・ウォンギュ「国際開発協力の変遷と韓国 ODA の展望と課題」『韓国国際政治学会学術大会発表論文集』韓国国際政治学会、2010 年、11-27 頁。

⁴⁶ パク・ボクヨン、イ・ゲウ、イ・スンチョル、ジョン・ジソン、パク・スギョン『我が国の対外援助の力量の現状と課題』, 対外経済政策研究院、2008 年。

⁴⁷ タイド・アンタイド援助 (tied, untied aid) : ODA で調達される物資およびサービスの調達先について OECD の DAC で議論されており、タイピング・ステータス

評価システムの構築、専門研究機関の設立、国別援助計画の8つを取り上げて、2008年のDACのPeer Review⁴⁸の際に指摘された勧告内容を踏まえて、2012年のDAC Peer Reviewに向けた制度改革の必要性について具体的に検証した⁴⁹。また、開発援助から視野を広げ、2010年にソウルで開催されたG20の開発課題に韓国の開発援助がいかに貢献できるかを論じた研究もある⁵⁰。具体的には、G20が表明していた成長志向型の開発の哲学に韓国の開発援助がいかに貢献できるのか、アフリカ支援に関する在り方、そして政策一貫性(Policy Coherence)の問題⁵¹を取り上げた。なお、近年は開発援助に関する学問的な関心が高まり、開発援助の個別分野に着目した研究もみられるようになっている⁵²。しかし、国際開発規範から比較的に自由な立場にあった時期の開発援助の変容を、強制

と呼ぶ。タイド援助とは、物資およびサービスの調達先が援助供与国に限定されるなどの条件が付くものを指し、日本語では「ひも付き」援助と訳されることがある。アンタイド援助とは、物資およびサービスの調達先がOECD加盟国および援助受取国に開かれている援助のことをいう。2001年にDACで後発開発途上国(LDCs)向け援助のアンタイド化勧告が採択され(技術協力と食料援助を除く、円借款(有償資金協力)と無償資金協力を対象にアンタイド化を促すもの)、DAC加盟国に適用されている。2008年には、同勧告の対象国がLDGs以外の重債務貧困国(HIPCs)にも拡大された。同勧告は、アンタイドのODAを「ほぼすべての被援助国およびOECD諸国からの自由かつ十分な調達が可能な融資または補助金のことを指す」と定義している。「タイド・アンタイド援助」佐藤寛監修『国際協力用語集』第4版、国際開発ジャーナル社、2014年、192-193頁。タイド援助をめぐる韓国の議論については、本論文の第5章を参照。

⁴⁸ OECD/DAC. *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC special review*. [OECD, 2008].

⁴⁹ ソン・ヒョクサン 「DAC加盟以降の韓国の対外援助の政策課題」『国際開発協力研究』第2巻、第1号、2010年、33-49頁。

⁵⁰ キム・ジョンイル、ファン・ウォンギョ、ユン・ミギョン、キム・ナクヨン 『G20開発議題と韓国の国際開発協力』対外経済政策研究院、2011年。

⁵¹ 政策一貫性に関する研究は、ソン・ヒョクサン、パク・ヨンソン「韓国の援助と非援助政策間の開発のための政策一貫性(PCD)に関する批判的考察」『国際政治論叢』第52集、第3号、2012年、375-401頁。もある。

⁵² 例えば、ク・ジョンウ、キム・デウク「国際開発協力と人権」『韓国社会学会2012年前期社会学大会論文集』韓国社会学会、2012年、369-387頁。；キム・ユンファ「国際開発協力の国家間協力に関する研究：政府開発援助(Official Development Assistance)を中心に」『国際経済法研究』第8巻、第1号、2010年、358-362頁；キム・スジン、ジャン・ジョン「ICT分野に関するODAにアフリカの経済成長に与える効果」『韓国アフリカ学会誌』第37巻、韓国アフリカ学会、2012年、189-217頁；ソン・ヒョクサン「フレイミング理論で考察した国際開発協力の援助効果性と開発効果性に関する研究」『国際政治論叢』第53集、第1号、韓国国際政治学会、2013年、7-40頁。

のアプローチで説明するのには無理がある。

第四に、学習とは、政策決定者が他国の政策を参考に自国の政策を決定することである。有償・無償資金協力が区分された韓国の実施体制は、新 JICA 発足以前の日本の開発援助体制と似ている。こうした点からは、韓国の実施体制を学習の観点からある程度説明できることが分かる。例えば近藤は、韓国の開発援助の歴史的文脈を踏まえた上で、援助国になった要因として国際要因（日本からの学習、DAC の圧力）、国内要因（韓国の開発経験、ステークホルダーの意見）について分析を行い、結論として日本からの学習効果を論じている⁵³。

以上の同型化論からすると、韓国の開発援助体制は大局的には先進援助国ないし DAC 加盟国の実施体制を導入したものとして説明できるが、大半の DAC 加盟国が外交部を中心とする実施体制を採用していることから分かるように、その説明では細部において限界がある。なお、日本の二元化された実施体制と韓国の開発援助の始動期の類似性を、模倣と学習の観点から説明するのは可能だろう。しかし、北朝鮮との競争、政治制度の相違、経済規模などの環境要因を説明するのは難しい。特に、2009 年以降、日本は開発援助実施体制の統合を進めたのに対し、韓国は 2010 年の DAC 加盟以降も依然として二本柱の実施体制を維持しており、学習の観点からの説明には限界がある。したがって、先行研究の分析を踏まえて、韓国の事例を説明できる分析の枠組みを提示する必要がある。

分析の視角

本研究は、先行研究の分析を踏まえ、三つの仮説を設けて、韓国の開発援助政策の発展を連続性と変化に着目しながら分析する。各仮説の内容を概観すると次の通りである。第一仮説は、韓国の開発援助の推進要因に関するものである。すなわち、韓国の開発援助を国内政治の観点から、「主要アクター」として大統領、立法府、行政府、大統領府、開発 NGO に焦点を当てて検証を行うことである。第二仮説は、韓国の開発援助政策の「連続性」を検討するものであ

⁵³ 近藤久洋「韓国援助の起源と日本援助」『国際関係額研究』第 26 号、2013 年、1-24 頁。

る。韓国の開発援助の様相、とりわけ援助実績、実施体制は「断片的」に発展してきたのか、それとも何らかの「連続性」があるのかを検証する。第三仮説は、以上の二つの仮説を検証することによって導かれる。すなわち、主要アクターである大統領の政治的リーダーシップによって設定された「国家像」を実現するために、連続的に発展してきた「開発援助」は有効的な政策手段であった。その際に、国家像がどのように「変化」してきたのかに着目して検証を行う。最後に、三つの仮説検証を踏まえて、なぜ韓国が被援助国の地位から新興援助国の立場を経て、DAC 加盟国になるに至ったのかを明らかにする。

第一に、韓国の開発援助政策の推進要因には、大統領の政治的リーダーシップがあった。Lancaster が指摘するように、各国の援助政策を理解するためには、なぜ援助が実施されてきたのか、特に援助目的には国によって差異があり、またそれがどのように変化してきたのかを考察する必要があると指摘している⁵⁴。これに答えるために、二国間援助を対象にして国際環境と国内政治がどのように相互作用し、どのように援助の目的と理念が決定されるのかに注目している。つまり、援助国の開発援助政策を理解するためには、国内政治に関する分析が不可欠である。第一仮説は、韓国の韓国の開発援助を巡るアクターを検証した上で、帰納的に大統領の役割が他のアクターの役割と比べて相対的に強かったのかを明らかにすることである。本稿が注目する開発援助を巡るアクターを詳しく述べれば、以下のとおりである。

① 大統領

開発援助を含む外交政策における最高権力者としての大統領の役割は極めて大きい。国内政策と異なり外交・安全保障の領域においては大統領に権限が集中しており、その結果に関する責任も大統領にあるという指摘がある⁵⁵。韓国の対外政策においても、大統領は最も強い権限を有し影響力を与える存在である⁵⁶。韓国の大統領制は議員内閣制の要素も一部含んでいるが⁵⁷、権威

⁵⁴ Lancaster Carol, *Foreign Aid; Diplomacy, Development Domestic Politics*. [The University of Chicago Press, 2007]: 1-24.

⁵⁵ Amos Perlmutter, "The Presidential Political Center and Foreign Policy: A Critique of the Revisionist and Bureaucratic-Political Orientations," *World Politics* 27, no. 1[1974]: 87-106.

⁵⁶ イ・ジョンヒ 「韓国外交政策の決定機構とアクター」 イ・ボムジュン、キム・

的な軍事政権が続いてきたこともあり、憲法に定められている以上の権限を実質的に有している⁵⁸。特に、韓国においては歴史的要因からも外交政策における大統領の権限は強かった。すなわち、権威主義的政治体制が続いた韓国においては、外交政策をめぐるの官僚組織をはじめとする他のアクターの権限は抑制されていた⁵⁹。尚且つ、30年間続いた軍事政権の歴史的経緯から、閣僚も責任を持って政策決定をするよりも、大統領の決定を待つ傾向がある⁶⁰。開発援助の発展過程において、大統領の政治的リーダーシップはいかなる役割を担っていたのか。

② 立法府（議会）

大統領を含む行政府の独断と暴走を抑制できる存在として立法府の役割が指摘されている⁶¹。議会は、憲法に定められた権限を用いて行政府を牽制できる。一方、外交政策における議会の役割については限界も議論されている。例えば、定期的な選挙によって構成される議会は、同様な業務を長年に渡って務める行政府より専門性に劣る⁶²。また、開発援助を含む外交政策と選挙区の利害関係は希薄であるため、国会議員の関心の対象になりにくい傾向もある。こうした両面性、とりわけ外交政策における議会の権限と限界は、韓国ではどのように展開されてきたのであろうか。韓国の憲法においては三権分立の原則に基づいて議会の抑制権限が定めている⁶³。上述のように制度上、

イゴン共編『韓国の外交政策：理論と実際』法文社、1993年、147-179頁。

⁵⁷ 議院内閣制でみられる、議院内閣制の総理と似ている国務総理の存在（憲法 86 条）、行政府の法案提出（憲法 52 条）、国務総理の任命は国会の同意国務会議（閣僚会議）の重要政策を審議（憲法 88 条）などがある。

⁵⁸ ベ・ジョンユン『韓国外交政策の新たな理解』韓国学術情報、2006年、175-177頁。

⁵⁹ 韓国の外交政策の政策決定過程に関する主な研究は以下の通りである。木宮正史『国際政治のなかの韓国現代史』山川出版社、2012年。ジョン・ヅクジュ、パク・ジュンヨン、キム・ソンジュ、キム・ホソップ、ホン・ギョドク『対外政策論』博英社、2003年、同上。

⁶⁰ ハム・ソンドク編『韓国の大統領と権力』ナナム、1999年、18頁。

⁶¹ Roger B. Porter, "The President, Congress, and Trade Policy," *Congress & the Presidency* 15, no.2[1988]: 177-180.

⁶² David S. Colud, "White House Looks to Senate to Maintain China Studies," *Congressional Quarterly Weekly Report* [June 1, 1991]: 1434.

⁶³ 例えば、立法権（第 40 条）、予算に関する権限（第 54 条）、国務総理など主要任命職に関する任命同意権（第 86 条）、弾劾訴追権（第 65 条）、条約の締結及び批

外交政策において両面性を持つ議会は、開発援助においてどのような役割を果たしてきたのであろうか。行政府と立法府の関係は対立的であったのか、それとも相互補完的であったのかを検証する。

③ 行政府（官僚組織）

外交政策における行政府、とりわけ官僚の役割に関する最も代表的な議論は官僚政治モデルである。アリソン（Allison）は官僚政治モデルにおいて、次の内容を主張している。①行政府は目的が多様な個人と組織で構成されている、②外交政策過程に参加するアクターの中で絶対的な影響力を有するものはおらず、大統領の権力も相対的なものであって絶対的ではない、③最終決定は多様なアクターの間での政治的な妥協の産物である、④形式的な決定と実質的な執行の間には一般的に大きな格差が生じる⁶⁴。総じて、外交政策における大統領の役割を批判的に検討したものであると言える。但し、本稿が繰り返し指摘しているように、韓国の権威主義的な政治体制には、成熟した民主主義制度とは異なる様相があった。韓国の各行政府の長官は大統領により任命され、大統領の国政方針を実現できる人事を行うことが多い。なお、歴代政権は、国務総理を含む長官などの組織改革を通じて大統領の国政運営の方針を反映してきた⁶⁵。しかしながら、各行政府のトップ以下の、いわゆる局長級にまで政権の意図が反映されることは少ない⁶⁶。特に1987年の民主化以降は、最高政策決定者である大統領は5年ごとに変わる一方、官僚は政治的影響力から離れて組織の利益をより主張できるようになった⁶⁷。したがって、全ての歴代政権に官僚政治モデルを厳密に適用するのは有効ではないだろう。但し、行政府の利害関係の関わる事例、とりわけ実施機関の設立と実施体制の再編については、行政府の動きにも着目して検討を行う。具体的

准に関する同意権（第60条）などがある。

⁶⁴ 官僚政治モデルに関する議論は以下を参照。Graham Allison T. *Essence of Design: Explaining the Cuban Missile Crisis*. [Little, Brown and Company, 1971]; 草野厚『日米オレンジ交渉：経済摩擦をみる新しい視点』日本経済新聞社、1983年；草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会、1997年；『官僚組織の病理学』ちくま新書、2001年。

⁶⁵ ハム・ソンドク『大統領学』ナナム、1999年、27頁。

⁶⁶ 前掲注58、197頁。

には、開発援助における主要アクターである行政府としては、外交部 (Ministry of Foreign Affairs)⁶⁸と企画財政部 (Ministry of Strategy and Finance)⁶⁹がある。なお、各部署の傘下にある援助実施機関として、EDCF と KOICA がある。

④ 大統領府

行政府をはじめとする様々なアクターの開発援助に対する見解には大きな隔たりはなく、政府内で援助政策が際立って論争的であったとは言えない。とはいえ、それでも調整が必要となる場面は何度かあった。盧武鉉政権以降においてその調整役を果たしたのは大統領官邸であり、具体的には国務調整室と大統領の諮問機関である「持続可能な発展委員会 (Presidential Commission on Sustainable Development、PCSD)⁷⁰」及び「国際開発協力委員会 (Committee for International Development Cooperation、CIDC)⁷¹」であった。

⑤ 開発援助関連の非政府組織 (Non-governmental Organization、NGO)

韓国では、NGO の歴史は比較的浅い。言うまでもなく長期にわたった軍事政権は NGO の存在を認めないか、そうでなくともその行動を強く抑制してきた。しかし、1990 年代以降、開発 NGO の数は増えはじめ、2000 年代からは積極的に政策提言を行うようになった。NGO には、他のアクターとは異な

⁶⁷ 同上。

⁶⁸ 韓国の政府組織管理法により、1948 年設置された「外務部」は、1998 年通商産業部から通商交渉に関する業務を移管し「外交通商部」に再編し、2013 年通商交渉に関する業務を再び産業通商資源部に移管し「外交部」に変更され現在に至る。

⁶⁹ 韓国の政府組織法により、財務関連業務は再編及び統合を繰り返してきた。詳細な説明は省略するが、本稿では以下の再編は反映する。1948 年設置された「財務部」は 1998 年「財政経済部」に再編され、2008 年「企画財政部」に変更され現在に至る。

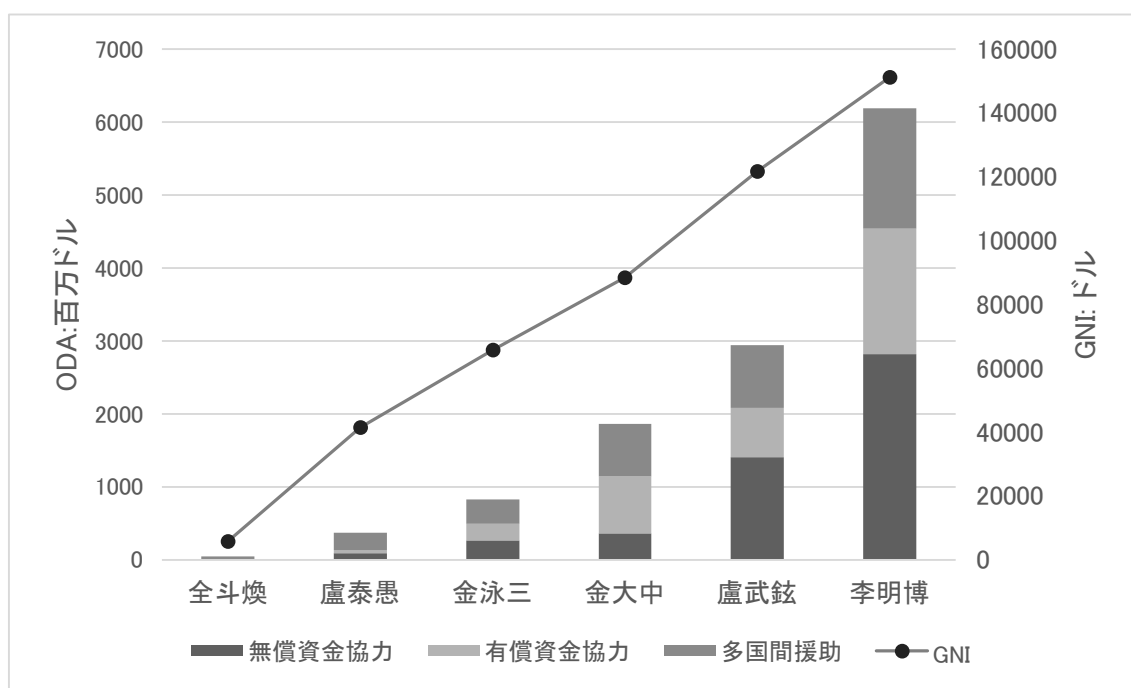
⁷⁰ 大統領諮問機関として、2000 年金大中政権に最初に設置され、政府関係者、財界、NGO、専門家が参加し、国家の持続可能な発展のための社会、環境、産業・エネルギーなどの分野に関する提言を行った。後の盧武鉉政権においては、政府組織再編によって機能がより強化された。持続可能な開発委員会ウェブサイト <http://pcsd.pa.go.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

⁷¹ 国際開発協力委員会とは 2006 年 1 月に国務総理室の下に設置され、開発援助に関する主要政策を審議、調整する機関である。国務総理が委員長を努め、企画財政部、外交通商部の長官をはじめ関係部署の長官と民間の専門家によって構成されている。ODA KOREA ウェブサイト

<http://www.odakorea.go.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

る特徴がある。韓国政府が 1960 年代から推進してきた開発援助政策は市場拡大、資源確保、政治関係による国益追求型であったが、NGO が主眼としたのは人道主義型の途上国支援であった。政府の補助金を受けても、目指すところは基本的に人道主義型の支援であったことは強調されてよい。

< 図 1 韓国の歴代政権別の ODA と GNI の実績 >



出典：ODA 実績は DAC 統計（DAC Statistics on OECD.STAT）と GNI 実績は（<https://data.oecd.org>）のデータに基づき筆者作成。

注 1：ODA は支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015 年度米ドル。

注 2：韓国の ODA 実績は、全斗煥政権の 1987 年から始まり、同政権の GNI 実績も 1987 のみ反映している。

第二に、開発援助政策を巡る議論は、韓国の歴代政権を跨いで継承された。韓国は政府樹立以降、民主化が進み定着していく中で様々な変化を経験した。政治システムの変化、憲法改正、なによりもイデオロギーの異なる勢力間の政権交代がそれである。その過程では外交政策の方針の大きな転換も度々あった。例えば、日本でも良く知られているように、与野党の政権交代に伴って北朝鮮政策が融和路線から強硬路線へと一変したことが挙げられる。他方、韓国の開

開発援助政策は、南南協力として限定的な取り組みを始めて以降、DAC加盟を経て国際的基準に相応しい形の政策を実施するまで至っている。

＜図 1 韓国の歴代政権別の ODA と GNI の実績＞が示すように、開発援助実績においても、国際的に開発援助の量的拡大が停滞する中で、基本的に量的拡大に努めた。

＜表 1 韓国の歴代政権の ODA 実績＞

単位：百万ドル

	全斗煥	盧泰愚	金泳三	金大中	盧武鉉	李明博
合計 (A+B+C)	48.38	372.29	825.8	1862.78	2941.8	6187.11
二国間援助 (A+B)	2.86	130.09	489.76	1137.91	2079.47	4534.98
無償資金協力 (A)	2.86	87.25	263.61	360.78	1400.75	2816.31
有償資金協力 (B)	0	42.77	226.13	777.08	678.71	1718.71
多国間援助 (C)	45.52	242.2	336.04	724.87	862.33	1652.13

出典：DAC 統計（DAC Statistics on OECD.STAT）のデータに基づき筆者作成。

注：支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015 年度米ドル。

こうしたことを踏まえれば、韓国の開発援助政策はある程度の一貫性を持って展開してきたと言えよう。それでは、開発援助の中身について、とりわけ援助理念や実施体制についての議論はどのように展開してきたのであろうか。この問いに答えるため、まずは各政権が推進した主な開発援助政策を取り上げて詳細に検討する。特に、各政権が進めた開発援助政策に関する議論が、後続の政権に引き継がれたのかに着目して検証を行う。韓国の開発援助政策は果たして「断続的」に実施されてきたのか、それともそこには何らかの「連続性」が認められるのかを考察する。

第三に、大統領の政治的リーダーシップによって設定された「国家像」を実現する手段として、「開発援助」は有効に機能した。これは、第一仮説の主な推進要因として大統領に着眼する分析と、第二仮説の開発援助政策における連続性に着眼する分析から導かれるものである。すなわち、「大統領の議題設定」と

「開発援助」の関係性を検証するものである。ここで着目するのは、歴代政権の国家像がいかにより「変化」したのか、そしてその変化の中で開発援助が有効な政策手段であり続けたのかである。

大統領が掲げる外交目標は、歴代政権の開発援助政策の展開において議題設定の役割を果たしてきた⁷²。民主化が実現するまでの過程において、韓国の政治制度と政治イデオロギーは変化を遂げてきた。韓国の歴代政権はそれぞれ、どのような国家像を掲げたのであろうか。

韓国政治において大統領の影響力が強大であることを踏まえれば、各政権が掲げた「国家像」は、開発援助の方向性を左右する要因となっただろう。ここで注目したいのは、国家像を実現する手段として開発援助が有効な政策的手段になっていたのかである。新興援助国から DAC 加盟国になるまで、開発援助政策が連続的に発展したのであれば、国家像が変化する中でも、一貫して政策的手段として用いられたことが明らかになると考えられる。つまり、第三の仮説は、韓国の開発援助政策の根底にある変化を浮き彫りにすることである。

研究意義

本研究の分析結果から得られる新規性及び含意は次の3つである。第一に、韓国外交への新たな視座の提示である。韓国の外交政策に関する研究は、分析対象が米、露、中、日といういわゆる「四強」に偏っており、近年の北朝鮮の核実験やミサイル発射による東アジアの緊張感の高まりは、そうした傾向に拍車をかけている。言い換えれば、四強や北朝鮮以外は、主たる分析対象とされず、その中で開発援助も付随的な要素としてしか扱われてこなかった。しかし、本稿は、日米から第三世界を経て第二世界へと韓国外交の地平が拡大する中で、開発援助がどのような役割を担って来たのかを明らかにした。また、北朝鮮に対する人道支援についても開発援助政策として解釈し、今後の対北朝鮮援助の可能性についても論じた。今後、韓国が途上国との外交関係を築いていく上で、開発援助はその有効な手立てとなる。その目的は政治的支持の獲得、資源確保、

⁷² キム・ヒョク「大統領のリーダーシップと政策議題設定様態に関する研究」『韓国政治研究』第23集、第2号、ソウル大学韓国政治研究所、2014年、77-102頁。

市場拡大だけに限らない。戦後の日韓・韓米関係が開発援助を一つの手がかりとして構築されたように、息の長い開発援助を通じた韓国と途上国の関係構築が期待できる。

第二に、韓国の開発援助政策への新たな視座の提示である。先行研究では、韓国の開発援助における理念は正面から論じられてはこなかった。本稿は、韓国の開発援助が発展を遂げてきた重要な背景として、歴代政権が先進国という国家像を希求してきたことを指摘した。さらに、国家像が短期的な国益から長期的な国益に変容する過程を明らかにした。援助決定理論に照らせば、韓国の開発援助は短期的な国益を追求する現実主義から、人類の普遍的な価値を追求する構成主義へとその軸足を移しつつあると考えられる。

第三に、他の援助国との比較研究の視座を提示したことである。被援助国から新興援助国、DAC 加盟国と立場を変遷させた韓国の経験は、ユニークなものである。本稿は、その発展過程を時間軸に沿って明らかにした。本研究で得られた韓国の開発援助政策に関する詳細な知見は、他の援助国との比較研究の基盤としても意義を持とう。例えば、援助国のうちにも伝統的な援助国、DAC 枠外の援助国、後発 DAC 加盟国がある。韓国に先立つ DAC 加盟は、1999 年のギリシャの加盟にまで遡る。その間 10 年以上に渡って、DAC の新規加盟はなかったのである。しかし、韓国の DAC 加盟を契機に 2013 年にはスロベニア、スロバキア、ポーランド、クロアチア、アイスランドが加盟し、2016 年にはポルトガルが新規加盟した。いわば DAC の枠内に、伝統的な加盟国と後発の加盟国の二つのグループが形成されつつある。これらの国々の動向を見ていく上でも、韓国についての事例研究は学問的な意義を持とう。

論文構成

序章 韓国の開発援助政策への視座

第 1 部 被援助国期

第 1 章 被援助国としての韓国：李承晩イスンマン政権、朴正熙パクジョンヒ政権

第 2 部 開発援助政策の発展期

第 2 章 援助国への始動：朴正熙政権、全斗煥ジョンドゥファン政権、盧泰愚ノテウ政権

第3章 OECD加盟と本格化する開発援助：金泳三^{キムヨンサム}政権

第4章 開発援助として対北朝鮮和解協力政策：金大中^{キムデジュン}政権

第3部 DAC加盟期

第5章 DAC加盟の始動：盧武鉉^{ノムヒョン}政権

第6章 DAC加盟：李明博^{イミョンボク}政権

終章

本論文は以下のように構成されている。第1章では、被援助国期であった李承晩政権期（1948年～1960年）と朴正熙政権期（1961年～1980年）を対象とした。なぜ韓国は援助を日米の二国から集中的に受け取ったのか。また、韓国への最大援助国はなぜ米国から日本に変化したのか。果たして、米国と日本の対韓援助の内実には違いがあったのだろうか。

植民地支配からの解放後、朝鮮半島の南においては米国による軍政統治を経て大韓民国政府が樹立（1948年）されるが、その初代政府を担い朝鮮戦争（1950年～1953年）を戦った李承晩政権は、発足当初から戦争期間を通して戦争終結の直後まで、軍事援助と並んで緊急援助を米国から受けていた。すなわち李承晩政権は戦火の中、当座の危機を乗り切るために、被援助国として米国からの開発援助を受け入れていたのである。しかしながら、停戦から数年を経ても米国の援助は食料、医療品、衣類などの「緊急援助」を主としていた。そのような中で、「戦後復興」を主眼に経済インフラを含む「経済成長」のための援助を求めるようになっていった李承晩政権と、緊急援助を主とする援助方針をとる米国との思惑の差異が次第に表面化してくることになった。

続いて誕生した朴正熙政権（1961年～1980年）は、「経済発展」を政策目標に掲げ、その手段として日本からのインフラ分野を中心とした援助を受け入れることを決断した。これには、米国の援助動向が大きく影響していた。すなわち、米国による対韓支援の量的縮小と、前政権時から表面化しつつあった緊急援助以外の産業育成面での支援をめぐる韓国政府側のニーズと米国の対韓援助方針の不一致である。換言すれば、国内産業の育成を課題としていた同政権は、関与の縮小を目指す米国の支援に代わる財源を必要とし、その観点から日本の援助の受け入れを決断したのである。周知の通り、その実現には対日請求権の

放棄という現代にまで尾を引く代償が伴ったが、その代償を払ってまで「自主経済」の確立と経済発展を目指した朴大統領のリーダーシップの強さの表れでもあった。

第2章では、朴正熙政権（1961年～1980年）、全斗煥政権（1980年～1986年）、盧泰愚政権（1987年～1992年）を対象として検討を加えた。なぜ韓国は被援助国であるにも関わらず開発援助を始めたのか。朴正熙政権期においては上述のように日本から援助を受けつつも、韓国産業の成長を背景として、朴正熙政権後半期の1960年代から韓国企業の海外進出や国外への販路拡大が徐々に行われるようになり、途上国側からも経済協力の要請が寄せられるようになる。朴政権期にはこうしたいわば経済外交の一環として、また朝鮮半島における正統政府の地位をめぐる北朝鮮との間で繰り広げられた国際的な支持獲得のためのいわゆる「競争外交」の一環としても、途上国援助が限定的ながら開始されていたのである。全斗煥政権においては、援助実施のための専門機関が設立された。この理由として、「外交政策領域を拡大」するために開発援助の拡充が必要とされ、そのために「援助実施機関が設立」されることになったのであった。専門機関の設立に当たっては、設立以前の朴政権下でも限定的ながら進められてきた開発援助の実績が重要な基盤となった。こうして開発援助の実施体制が整備され始めたのち、盧泰愚政権下で韓国は冷戦の終結に直面することになった。これに続く国際環境の激変は、1970年代から続けられていた北朝鮮との「競争外交」から、第三世界と呼ばれていた「非同盟諸国」を経て、旧共産主義諸国、すなわち第二世界に対する「北方外交」まで韓国外交の地平を拡大させた。こうした外的要因とともに、国内要因もこの時期には韓国の国際協力のあり方に大きな影響を与えた。すなわち、軍事クーデターにより政権を獲得した全斗煥政権は、政権維持のために権威主義的な統治を通じて対抗勢力を無力化する一方で、第三世界の首脳との会談を積極的に宣伝することによって国家としての品格の向上を強調し、国民の支持を得ようとしたのである。続く盧泰愚政権も、民主的方法で発足したとは言え、全斗煥と同様に軍人出身の大統領であったため、国民的な支持基盤は脆弱であった。そこで、「北方外交」を掲げるとともに、目に見える外交上の成果を求めた。つまり、国民的な支持の獲得という課題を背景として、両政権下において韓国政府は積極的に首脳会

談を実現し、そこで手土産として国際協力を約束する等、国際協力を重視するようになったのである。こうして、それまで多数の政府機関によって個別に実施されてきた開発援助体制を、より体系的に整備し、途上国との間に経済協力を含むより幅広い関係構築を図る必要が生じた。こうした理由から、1987年に有償資金協力を実施する EDCF が、1991年に無償資金協力を実施する KOICA が設立された。実施機関の設立に際して参考とされたのが、日本の援助実施機関、すなわち韓国の EDCF に当たる国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）と、KOICA に当たる国際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）であった。

第3章では、金泳三政権（1993年～1997年）を扱った。北朝鮮との体制競争の必要が後退する中、なぜ金泳三政権は OECD 加盟に踏み切り、開発援助政策を本格化させたのか。そして、OECD 加盟を果たした韓国はなぜ、DAC 加盟にまで漕ぎ着けることができなかったのか。初の民間出身の大統領として、金泳三は韓国の民主化を強調した。言い換えれば、開発独裁体制からの脱却、発展途上国という地位からの脱却を強調したのである。この具体的な表れが、同政権の掲げた「世界化」という目標であり、その眼目こそが「先進国入り」の象徴としての「OECD 加盟」であった。すなわち、金泳三政権は、WTO 体制、北米自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）、欧州共同体（Europe Community, EC）の発足など、同時期に進められていた国際的な経済自由化の進展に歩調を合わせ、資本の自由化、経済開放といった国内の政策改革を積極的に進めたのである。こうした金泳三政権の政策については、韓国内への外国資本の過剰流入、農業・環境分野の脆弱性についての懸念が野党から寄せられたが、同政権は少数与党を取り込む形で 1996 年に OECD 加盟を批准したのである。ただし、野党の懸念は翌 1997 年のアジア金融危機という形で的中し、韓国は国際通貨基金（International Monetary Fund, IMF）をはじめ国際金融機関から救済金融基金を受け、厳しい構造調整を迫られることとなる。なお、OECD 加盟と同時に「DAC 加盟」を果たすことはできなかったものの、1997 年からの DAC へのオブザーバー参加が可能となった点で韓国の開発援助政策における大きな一歩ではあった。

第4章では、金大中政権（1998年～2002年）を対象に検証を行った。金大中

政権はなぜ、北朝鮮に対して開発援助を実施したのであろうか。よく知られているように、金大中政権は「太陽政策」を進め、北朝鮮に対して積極的な支援を行った。但し、北朝鮮への人道支援をめぐる、国際社会と韓国国内の評価は必ずしも一致しない。したがって、本論文では北朝鮮への人道支援をめぐる国内の解釈の矛盾と限界を指摘した上で、韓国の開発援助政策の一環として扱った。上述のような財政破綻の中で発足した金大中政権は、「IMF 金融危機の克服」を最優先の政策目標とすると同時に、カソリック教徒であった金大中大統領の思想的背景もあり、融和的な対北朝鮮政策としての「太陽政策」を掲げた。厳しい経済状況の中でも人道的支援を含む「太陽政策」を展開したのは、金大中自身が 1970 年代から南北統一に関する構想として「3 段階統一論」を提唱していたことによる。これに冷戦終結、韓国の政治的な安定、国内 NGO の成長といった国内外の要因が加わり、太陽政策が積極的に展開されることになったのである。

第 5 章では、盧武鉉政権（2003 年～2007 年）を対象に検証を行った。盧武鉉政権はなぜ DAC 加盟の準備に着手したのか。盧武鉉政権は、DAC 加盟の青写真として「DAC 加盟ロードマップ」を発表し、援助理念、実施体制、援助計画を定める「国際開発協力基本法」の制定を試み、アンタイド援助の拡大も行った。また、対米協力の観点から実施した 2 億 6 千万ドルの開発援助も加わり、援助実績も大幅に拡大された。韓国が新興援助国と一線を画して DAC 加盟に取り組むことができたのは、一つには歴代政権が蓄積してきた援助実績や制度的基盤があったからである。しかし、韓国の開発援助に転機をもたらす上では、盧武鉉政権の議題設定が大きな役割を果たした。すなわち、韓国の国際貢献は金泳三政権から徐々に拡充され、盧武鉉政権において開発援助を軸に政策課題として明確に位置付けられたのである。具体的には、「平和繁栄政策」の「基盤課題」として「国際協力の増進」を設定し、DAC 加盟の準備に着手したのであった。注目すべきは盧武鉉政権以降、韓国の開発援助において官僚組織の対立が顕在化したことである。DAC 加盟には、大統領、大統領府、外交通商部、KOICA、NGO といったほぼ全てのアクターが肯定的であった。しかし、国際開発協力基本法の制定過程においては、企画財政部が既得権を脅かされることを懸念し、外交通商部の役割の拡大に歯止めを掛けようとしたのであり、官僚組

織の対立は課題として残った。

第6章では、李明博政権（2008年～2012年）に関する検証を行った。政権交代にもかかわらず、なぜDAC加盟を巡る議論は継承され、加盟にまで至ったのか。李明博政権期には、韓国の開発援助政策の後押しとなる国際社会の変化が連続した。具体的には、盧武鉉政権の外務長官であった潘基文が国連事務総長に就任した。このことは、李明博政権に開発援助への一層の貢献を求める圧力として作用した一方で、国民の国際協力に関する関心と支持を高めることとなった。こうした背景から李明博政権は、与野党間の政権交代によって誕生した政権であったにもかかわらず、DAC加盟方針を前政権から継承したのである。李明博が就任前から「PKO」と「ODA」に意欲を示し、国際協力の推進を政策課題として正面に掲げる初の大統領となったことは、この文脈であった。同時に、李明博政権が新たな国家ビジョンとして「先進一流国」を掲げたことも注目される。韓国は「先進一流国」として国際社会の共通の関心事に積極的に関わり、もって国際的な信頼と尊敬を得る一流国を目指すべきだという考え方に基づくビジョンである。こうした認識と国内外の環境の変化を背景に国際協力の推進を目指すに至った李明博政権は、DAC加盟に向けて盧武鉉政権がなし得なかった「国際開発協力基本法」を成立させ、援助理念、実施体制、政策立案、評価などについて細目を規定した。本章では、法案の成立を優先して、DAC加盟を巡って展開された官僚組織間の対立に妥協が図られたことも明らかにしている。こうした経緯を経て、韓国は2009年にDAC加盟を果たしたのだった。

第 1 部 被援助国期

第1章 被援助国としての韓国：李承晩政權、朴正熙政權

はじめに

「奇跡が起きない限りこの国が立ち直るまで、今後 100 年は掛かるだろう」これは、朝鮮戦争直後、戦争により産業基盤や機関施設が破壊されたのをみて、連合国司令官であったマッカーサーが述べた言葉である⁷³。朝鮮戦争直後の韓国における一人あたりの所得はわずか 67 ドルであり、国家の基盤はほぼ全壊したと言ってもよいほど破壊されていた。しかし、李承晩政権と朴正熙政権において韓国は戦後復興を果たし、1970 年代に高い経済成長率を重ねながらアジアの新興工業国にまで成長した。韓国が戦後復興及び経済成長を遂げた背景には様々な要因があるが、当時の国家財政の厳しさや財源になる貯蓄率の低さを考えれば、開発援助が極めて重要な役割を果たしたことは間違いないだろう。

李承晩政権は、対米関係の構築を通じて韓国の政治的独立と経済基盤の確立を図った。他方、朴正熙政権は日本をはじめ自由主義諸国との連携を強化しつつ経済発展を成し遂げた。ここで、二つの素朴な疑問が浮かぶ。第一に、なぜ韓国は援助を日米の二国から集中的に受け取ったのかである。詳細は後述するが、李承晩政権においては米国が占めた韓国への最大援助国の地位は、朴正熙政権の発足後は日本が取って代わった。言い換えれば、なぜ韓国は国際機関や他の援助国から開発援助を受け取らなかったのだろうか。第二に、韓国への最大援助国はなぜ米国から日本に変化したのかである。果たして、米国と日本の対韓援助の内実には違いがあったのだろうか。

こうした問いに答えるため、本章では、李承晩政権期における米国の対韓援助を大韓民国政府樹立期（1948 年～1950 年）、朝鮮戦争期（1950 年～1953 年）、戦後期（1953 年～1960 年）の三つに区分して分析を行う。なお、朴正熙政権期における日本の対韓援助は、日韓国交正常化交渉における請求権問題を中心に検討する。その上で、こうした分析を踏まえ、両政権期における日米両国の開発援助の含意について考察する。

⁷³ 金星煥「国際開発協力の新しい章を開く釜山総会、100 日前に」『東亜日報』2011 年 8 月 19 日。

第1節 米国の援助：李承晩政権

本節では、李承晩政権が大韓民国政府の樹立から朝鮮戦争を経て戦後復興に至る過程で、韓国を取り巻く国内外の環境の中で韓米関係をどのように構築し、どのような開発援助を獲得したのかを検討する。その上で、最大援助国となった米国の開発援助が実現に至った要因を明らかにする。

第1項 李承晩政権の韓米関係の構築

李承晩は、1948年から1960年までの、すなわち政権発足から朝鮮戦争を経て戦後復興を成し遂げるまでの極めて厳しい時期において、具体的にどのような状況でありいかなる外交政策を展開したのであろうか。

李承晩政権は、発足前に1945年6月から8月にかけて、約40倍のハイパーインフレーション、海外からの急激な人口流入、朝鮮戦争期の人命損失や産業施設の破壊、そして戦後復興に至るまで国内では経済的な困難が相次いだ⁷⁴。国内経済の破壊に加え、38度線を境に南側には大韓民国（以下、韓国）が、北側には朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）がそれぞれ樹立された。朝鮮戦争中の武力衝突、休戦後の分断体制の生起は、軍事面の安全保障を脅かす現実的脅威として継続していた。こうした様々な課題に直面していた李承晩政権の外交政策の主な目標は、新生独立国としての対外的な「正統性の確保」と、対内的な「自立可能な経済基盤の構築」という、安全保障の最も基本的な要素を構築することであった⁷⁵。

韓国政府の樹立と国連からの承認は、失われていた国家主権の回復であり、憲法制定による自由民主主義及び市場経済という政治経済体制の整備が近代国家としての出発点であった。しかし、統一民族国家の形成にまで至らなかったがゆえに、経済的・軍事的に自らの生存を維持できる十分な力を有していないという限界があった。つまり、李承晩政権は近代主権国家として形を整え国連

⁷⁴ コ・フィジュ「第1共和国の対外政策」『韓国外交史Ⅱ』韓国政治外交史学会編、集文堂、1995年、315頁。

⁷⁵ 外交通商部『韓国外交50年』1999年、41頁。

から承認を得たものの、その内実は極めて脆弱であった。李承晩政権の外交目標を一言で表せば、政治・経済的に「主権国家の生存」を保つことであった。上述した課題を解決する方途は基本的には国際社会からの支援であり、とりわけ米国からの支援が重要であった。以下では本稿が注目する開発援助との関連から韓米関係を中心に検討してみよう。

第一に、韓国政府樹立期（1948年～1950年）においては、韓国は国際社会から朝鮮半島における唯一の合法政府として承認を得ることで国の正統性を確保し、経済基盤の構築に向け開発援助を獲得した。第二次世界大戦後、朝鮮半島においては38度線を境にソ連軍と米軍が信託統治を実施した。国連は朝鮮臨時委員会（United Nations Temporary Commission on Korea, UNTCOK）による朝鮮半島の統一政府樹立を試みたものの、南北における総選挙の実施には至らなかった。1947年2月、38度線の北側に北朝鮮人民委員会が設置され、1948年8月15日、南側では大韓民国政府の樹立が公表され、南北の分断体制が現実となった。李承晩政権は西側陣営諸国及び国連総会に代表団を派遣した。その結果、1948年12月12日の国連総会決議（第195号）により、大韓民国は朝鮮半島における唯一の合法政府として認められるに至った⁷⁶。こうしたいわゆる「建国外交」とあわせて死活的であったのは、外交を通して食料を含む基本消費財を調達し、また生産施設の基盤を拡充することであった。1948年11月の「韓米経済及び財産に関する協定」によって韓国は米軍政府から財政権を引き継ぎ、12月には「大韓民国とアメリカ合衆国間の援助協定」によって、3年間で1億2千万ドルの開発援助を獲得した。韓国政府樹立期の李承晩政権の外交政策は、米国から可能な限り開発援助と軍事援助を獲得することに力点が置かれていた⁷⁷。

第二に、朝鮮戦争期（1950年～1953年）においては、国際社会からの支援を得て、当面の危機を乗り越えなければならなかった。日本の植民地政策から解

⁷⁶ 外交通商部『韓国外交 60年』2009年、35-37頁。

⁷⁷ 初代駐米韓国大使館で務めていた外交官の回顧録によると、李承晩は駐米韓国大使館に対し、米国の経済援助と軍事援助が切実であるとして、多額の援助獲得を指示しており、そのようにして獲得した資金を用いて韓国への輸送物資を調達することが日常業務の大半であったという。ハン・ピョウク『李承晩と韓米外交』中央日報社、1996年、246-249頁。

放されたばかりで軍事力が無きに等しい中で、冷戦下の米ソ代理戦争としての北からの攻撃を受けた韓国は、米国の協力を得て、国連安全保障理事会を招聘し国連軍の支援を得る必要があった。朝鮮戦争勃発後も、軍事費、避難民のための緊急援助、後方の治安維持などに必要な資金の調達のために米国及び国連加盟国から援助を獲得することに、外交政策の力点をおいていた⁷⁸。朝鮮戦争期の開発援助は、「韓国に対する軍事・経済援助に関する決議（1950年7月）」、「国連朝鮮統一復興委員会（United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK）79の設立（1950年10月）」、「国連朝鮮再建団（United Nations Korea Reconstruction Agency, UNKRA）（1950年12月）」によって行われた。

第三に、戦後期（1953年～1960年）において、戦争による社会インフラの損失、生産施設の破壊、人命の損失は国内経済に打撃を与え、開発援助の獲得はより切実な政策課題となった。なお、朝鮮戦争は終結を迎えることなくあくまでも休戦という形をとったため、軍事力の整備も必要であった。したがって、戦後復興が韓国経済の主要課題になり、外交政策も開発援助の獲得に重点が置かれた⁸⁰。また、北朝鮮の軍事的脅威が依然として存在している中で国防力の拡充が求められた。朝鮮戦争において、軍事力の乏しい中で米国を中心とした国連軍の兵力に頼っていた李承晩政権は、休戦後も米国の軍事力を利用できる環境を求めている。李承晩は休戦合意に先駆け軍事面における安全保障を確保するために「韓米相互防衛条約」の必要性を力説し、休戦後も米国の軍事力に頼って北朝鮮の脅威から安全を確保するための努力をしていた⁸¹。特に、米国からの開発援助獲得に向けた李承晩政権の取り組みは、1954年7月25日か

⁷⁸ 前掲注 75、158 頁。

⁷⁹ 国連韓国統一復興委員会とは、朝鮮戦争勃発後、米国をはじめとする 8 ヶ国の提案により設立された委員会であり、豪州、チリ、オランダ、パキスタン、フィリピン、タイ、トルコが構成国である。朝鮮半島に統一され独立した民主的な政府を樹立すること、及び韓国国内の緊急援助と復興支援を目的とする。前掲注 75、209 頁。

⁸⁰ 前掲注 75、159 頁。

⁸¹ 韓国と米国の軍事援助及び開発援助に関する条約は、韓米相互防衛条約（1953年10月）、韓国と米国の「経済協定及び財政安定計画に関する合同経済委員会協約」（1953年12月）、「韓国経済援助計画に関する韓国政府と国連韓国再建団の協定」（1954年5月）。1954年11月17日；「韓国に対する軍事及び経済協力の継続に関する合

ら 8 月 13 日までの訪米を契機に本格化した。その結果、韓米軍事経済会談を通じて 2 億 8 千万ドルの開発援助、4 億 2 千万ドルの軍事援助を獲得した。

第 2 項 米国の開発援助

李承晩政権は「国家の生存」という外交目標を達成するため、米国の開発援助及び軍事援助を獲得するための協定を次々と結んだ。韓国が植民地支配から解放された 1945 年から李承晩政権が終わる 1960 年まで、CRIK、UNKRA などの国連機関、米国を中心とする援助国から受けた開発援助は約 30 億ドルであった⁸²。米国の援助の内容と特徴を時期別に検討してみよう⁸³。

韓国政府樹立期（1948 年～1950 年）には、第二次世界大戦の直後から韓国政府が樹立される直前までは、米国の軍事政府が信託統治を行っていた⁸⁴。同時期に米国が韓国に提供した援助は総額 550.3 百万ドルにも達した。この時期の米国の開発援助は、食料品が 39%で最も多く、当時の米の消費量の約 44%を満たす量であった。次に食料生産のための農業用品が 18%、衣類が 10%を占めていた⁸⁵。他には、石油（5%）、鉄道用品（3%）、非加工材料（3%）、通信用品（2%）、建築用品（2%）、医療品（2%）、自動車部品（2%）があった⁸⁶。韓国

意識事録」などがある。

⁸² 前掲注 75、159 頁。

⁸³ ここでの筆者の関心は、韓国に対する援助の中身だが、米国側の援助機関の名称変更が繰り返されてきたため、その全貌を捉えることは容易でない。1961 年に援助実施機関である米国国際開発庁 (United States Agency for International Development, USAID) が設立されるまで、1950 年代の実施機関は次のように名称を変えてきた。本稿では米国の援助実施機関の名称を省略し、「米国の援助」との表現に統一する。米国援助実施機関の変遷は次の通りである。1950 年代の米国の援助実施機関の機構改革は 1951 年の相互安全保障法によって経済協力庁 (Economic Cooperation Administration, ECA) が廃止され、1953 年には米国の政権交代に伴い海外活動庁 (Foreign Operation Administration, FOA) に名称が変わっている。そして、1955 年に開発援助の実施機関を国務省の組織として再編し国際協力局 (International Cooperation Administration, ICA) が設立された。1961 年以降は現在の USAID が続いている。

⁸⁴ この時期の援助は、占領地区救済援助 (Government and Relief in Occupied Area, GARIOA) と占領地域の経済復興 (Economic Rehabilitation in Occupied Area, EROA) が主に行われ対外精算委員会 (Office of the Foreign Liquidation Commissioner, OFLC) による貸付もあった。

⁸⁵ ホン・ソンユ『韓国経済と米国援助』博英社、1961 年、49 頁。

⁸⁶ 同上。

政府樹立期における米国の援助の大半は、独立直後の韓国に対する基本的な衣食住を支援するための緊急援助であったと言える。1948年、韓国政府樹立と共に米国の信託統治は幕を閉じたが、依然として李承晩政権は米国から開発援助を受けていた⁸⁷。しかし、こうした援助が開始されてから間もない1950年、朝鮮戦争が勃発した。

朝鮮戦争期（1950年～1953年）には国連を中心とした国際機関からの援助が実施された⁸⁸。朝鮮戦争の勃発は、食料生産の不安定化や難民の発生をもたらし、再び緊急援助の需要を高めた。ただし、戦争の長期化によって、経済復興のための製造業、電力、運輸、鉱業、住宅、教育施設などの経済・社会インフラへの援助と穀物、肥料などの消費財の援助も部分的に行われた。分野別の割合は、民需物資⁸⁹（30%）、工業（22%）、鉱業（11%）、住宅・保健・医療（9%）、教育（8%）、運輸・通信・電力（7%）、農林水産（7%）、技術協力等（6%）であった⁹⁰。

朝鮮戦争後（1953年8月～1960年）には、消費財を中心とした緊急援助と比べて極めて少ない割合であるが経済復興を視野に入れた援助が行われていた。また、朝鮮戦争後の米国の援助は韓国の経済計画と連携して実施され、経済安定と復興のために施設材、消費財原材料が供与された。なお、援助形態も、長期的な観点から産業基盤を構築するための施設を支援する計画援助（Project Assistance）と、短期的な観点から経済を安定させるため行われる非計画援助（Non-Project Assistance）に分かれていた。具体的な内容をみると、全体の22%を占める計画援助の場合は経済インフラが中心となり、鉄道、製造業、造船、建設分野に供与された、78%を占める非計画援助の場合は物品供与が中心となり、

⁸⁷ 1946年に米軍が撤収する際に、保有していた約116百万ドルの物資を無償で提供したこともある。

⁸⁸ 戦争中の市民に対する緊急援助を実施していた国連軍韓国民間救済(United Nations Civil Relief in Korea, CRIK)による支援と戦後復興のため国連の主導により実施されていた国際連合韓国再建団(United Nations Korea Reconstruction Agency, UNKRA)によるより長期的な視野からの援助が同時並行的に行われるようになった。なお、CRIK及びUNKRAは多国間援助ではあったが、資金の65.7%を米国が出資し、米国の影響力が強かった。ソ・ナムウォン「韓国に対する外国援助の管理」『亜細亜研究』第12号、高麗大学アジア問題研究所、1963年、29－35頁。

⁸⁹ 民需物資とは、穀物、肥料、ゴム、タイヤ、紙、建築資材など。

⁹⁰ 韓国経済開発研究院『韓国経済半生記資料集』1996年。

農産物、原材料、木材、医療品などがあった⁹¹。なお、割合としては多くなかったが技術協力として、専門家派遣や研修生事業も行われた⁹²。分野別の割合は、まず、計画援助が、交通・通信（41%）、工業業（20%）、電力（12%）、住宅（8%）、農林水産（6%）、その他（6%）、保健衛生（4%）、教育（3%）であり、非計画援助は、資材（40%）、農産物（31%）、燃料（18%）、原材料（11%）である⁹³。また、戦後期において重要な援助形態の一つは、余剰農産物処理法（Agricultural Trade Development and Assistance Act ,Public Law No.480、通称 PL480）による援助であった。米国の独特な援助方式とも言える PL480 は、米国で超過生産された農産物を政府が購入することによって国内価格を安定させながら、途上国の需要を満たすと同時に物価上昇を抑制することを目指す政策である。また、供与された農産物は市場で販売されるが、その代金の使途を米国側が指定し、もって計画的な援助の実施を促す効果も期待された。PL480 の供与品目は、麦、米などの穀物が主なものであり、豚肉缶詰などの加工食品や布も供与された。

第3項 対韓援助実現の要因

李承晩政権において米国が韓国に援助した要因には、米国の対アジア戦略という国際環境に加えて、李承晩政権の政治・経済政策も要素として働いていた。なお、外交政策を推進するに際しての李承晩個人の対外認識にも注目しなければならない。以下では、米国の対韓援助が実現した要因を明らかにする。

独立後間もなく朝鮮戦争を経験し、戦後復興という課題に直面することとなった韓国にとって、国際社会からの開発援助を確保することは国家の存亡に関わる死活問題であっただろう。李承晩政権発足時の経済状況は深刻であり、政治的な国家主権の回復は経済的な自立を意味してはいなかった。日本の資本及び技術力を喪失したことによる生産力の低下が、次第に顕在化したのだった。

朝鮮半島の経済は表面的には持続的な成長率を記録し、軽工業から重工業へ

⁹¹ イ・デグン『解放後 1950 年代の経済：工業化の史的背景研究』三星経済研究所、2002 年、331-332 頁。

⁹² 同上。

発展していた。例えば、綿花生産量は、1910年から1940年まで年平均約3%成長した⁹⁴。産業構造の場合、1931年には軽工業が全体製造業生産の68%を占めたが、1940年には49%に減った⁹⁵。一方、重化学工業は32%から51%に伸長していた⁹⁶。しかし、植民地時代の経済成長や産業構造の変化は日本人の資本、技術、経営管理によるものであった⁹⁷。各産業分野における技術者の中で韓国人が占める割合は少なく、比較的高い技術力を要とする分野においてはその傾向は一層顕著であった⁹⁸。したがって、独立後の韓国に残された労働力の大半を占めたのは比較的練度の低い労働者であり、全体の生産力は低下せざるを得なかった。

そして、南北分断の状況も李承晩政権にとっては経済的負担の背景となっていた。朝鮮半島の天然資源は、ほぼ全ての石炭と鉄鋼、約70%以上の金、銀、タングステンが北朝鮮側で生産されていた⁹⁹。北朝鮮側は、豊かな天然資源を利用し、金属製品90%、化学製品82%、電力生産92%などの重化学工業が中心となっていた。他方、韓国側は織物工業85%、印刷及び出版89%、鹿港食品などの軽工業中心であった¹⁰⁰。38度線を境に米ソの信託統治から始まった分断体制は、上述した朝鮮半島の相互補完的な経済交流を断絶させた。特に、分断体制が与えた最も現実的な問題は電力不足であった。

李承晩政権の経済状況は、朝鮮戦争によって深刻さが増した。3年間の朝鮮戦争は、行方不明者を含む死者150万人の人的被害、そして建物、施設、機械などの物的被害をもたらした。その金額は、非軍事的なものに限っても約31

⁹³ 同上。

⁹⁴ Sang chul Suh, *Growth and Structural Changes in the Korean Economy, 1910-1940*. [Council on East Asian Studies, Harvard University, 1978]: 170-171.

⁹⁵ Kwang Suk Kim and Roemer Michael, *Growth and Structural Transformation, Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945~1975*. [Harvard University Press, 1981].

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ 1939年末の統計によると韓国人が保有している全事業者の資本は約11%であり、製造業の場合は6%に過ぎなかった。前掲注95、15-17頁。

⁹⁸ 1944年の朝鮮銀行の統計によると、各産業分野における韓国人技術者の割合は、金属、化学工業などの先端技術分野11%、製造業、建設業などの公益事業分野19%、印刷、出版、木材などの製造業分野30%であった。朝鮮銀行『朝鮮経済年報』1948年、1-100頁。

⁹⁹ 朝鮮銀行『朝鮮経済年報』1949年、6頁。

¹⁰⁰ 同上。

億ドルに達し、特に住宅の被害が最も大きく建物被害額の約 43%を占めた¹⁰¹。戦争前の実に 42～44%に当る産業施設が被害を受けた¹⁰²。しかし、1953 年の国内貯蓄率は対 GNP 比 0.6%と極めて低く、設備投資の 90%は対 GNP 比 6.6%を占める海外貯蓄からなされた¹⁰³。戦争により生産能力の基盤となる人材及び設備は半分以上が破壊されており、低い貯蓄率は戦後復興に必要な財源を賄いえなかった。

このように厳しい経済状況の中で発足した李承晩政権にとって、国際社会からの開発援助の確保は必須であった。しかし、なぜその渡し手が米国であったのか。李承晩は米国で哲学、国際法、国際政治を学び、プリンストン大学で博士学位まで取得した。独立運動に取り組んだ時期から米国を相手に韓国の独立を訴えていた外交の専門家であった。大統領になった後にも、外交政策、特に対米外交について積極的に関与し、外務部長官や駐米韓国大使館は自らの意見を政策決定過程に反映できず、大統領の指示に従うこととなった¹⁰⁴。言い換えれば、米国との関係構築や開発援助の獲得において、外交政策の最高決定者である李承晩自身の思想信条、とりわけ反日主義、反共産主義ないし反露主義、親米主義といった対外認識が強く作用したのである。

李承晩は大韓民国臨時政府としての活動を中心に反日運動を展開し、最も注目される独立運動家、政治家として知名度を高めていた。こうした反日運動家としての職歴そして対日認識は、就任後にも繰り返し強調されている¹⁰⁵。その代表的なエピソードの一つとして、アイゼンハワーと李承晩の第二次会談に同席した外交官は回顧録で次のように述べている¹⁰⁶。李承晩は、日韓交渉において日本側代表の久保田が日本の植民地支配は韓国に有益であったという趣旨の

¹⁰¹ 1953 年基準の被害総額である。国防軍史研究所『韓国戦争被害統計集』1996 年、31-106 頁。

¹⁰² ファン・ビュンジョン『韓国工業経済』高麗大学アジア問題研究所、高麗大学出版部、1965 年、71 頁。

¹⁰³ 同上。

¹⁰⁴ 前掲注 77、157-158 頁。

¹⁰⁵ 1954 年 8 月「侵略主義日本は憎しみの対象、自由アジア国は米国の対アジア政策を重視」という演説で李承晩は、植民地の歴史について「40 年間日本人は朝鮮半島を不法に占領し、残酷な力で韓国人に接した。彼らは搾取、強奪、殺人を繰り返した。彼らの侵略史は共産主義者の侵略史のように野獣的なものである」と述べている。李承晩『李承晩博士談話集 2』広報室、1956 年、47 頁。

発言をしたことを指摘し、「日韓国交正常化ができるか」と述べた。それに対してアイゼンハワーが「過去のことはともかく国交正常化は必要である」と答えると、李承晩は「私が生きている間には、日本を相手にしない」と断言した。こうした李承晩の反日意識は職歴のみならず、アイゼンハワーとの会談で端的に表れたように国交正常化に向けた日韓交渉の阻害要因として働いていたのである。すなわち、国内の財源が不十分であったにもかかわらず、請求権交渉により日本から開発援助を受けることは、李承晩政権の外交政策の選択肢にはなかった¹⁰⁷。

続いて、李承晩の反共産主義である。李承晩の反共産主義は反露主義からはじまった。李承晩が政治活動をはじめた 19 世紀末は大韓帝国の採掘権、鉄道敷設権、森林開発権などの利益をめぐって、西洋列強諸国の争いが絶えない時期であった。李承晩の政治活動のはじまりは、大韓帝国がロシアに与えた利権の取り消しや、韓露銀行の解体などを求める万人共同会という集会であった¹⁰⁸。李承晩の反露主義は、李承晩の著書『独立精神』により具体的に述べられている。李承晩はロシアを「食欲に満ちた虎」と例えるほどその拡張主義を警戒していた¹⁰⁹。欧州諸国の協力及びロシアに対する牽制により西側には進出できず、結果として東側の朝鮮半島に勢力を拡張し、アジアにおけるパワーバランスが崩れることを警戒していた¹¹⁰。ソビエト連邦（以下、ソ連）が発足すると、李

¹⁰⁶ 前掲注 77、235－236 頁。

¹⁰⁷ 李承晩はアイゼンハワーに書簡を送り、「今後の太平洋地域における米国の政策構想の中で、韓国が戦略的中心国になり同盟を強化する必要がある」と指摘した上で、「日本を再建する米国の政策は、全ての東洋人にとって日本の帝国主義の被害を受けるまでの時間を短縮することに過ぎない」と延べ、米国の対アジア政策について強く反発した。李承晩「李承晩がアイゼンハワー大統領に送る書簡」管理番号：서한철 및 외교전문-99、1953 年 7 月 11 日。さらに、「米国は対韓援助資金が日本に流れている状況を改めなければならない。韓国が名分条の被援助国にならないことが望ましい」と指摘し、米国の対韓援助資金が最終的に日本の再建に使われることを警戒していた。李承晩「李承晩がアイゼンハワー大統領に送る書簡」管理番号：서한철 및 외교전문-25、1954 年 10 月 12 日。

¹⁰⁸ 演説者として登場した李承晩は朝鮮半島からロシアが撤収することを求め、後日演説をまとめた決議書を外務大臣に渡した。イ・ジョンシク『初代大統領李承晩の青年時代』東亜日報社、2002 年、54 頁。

¹⁰⁹ 李承晩『独立精神』貞洞出版社、1993 年、75-76 頁、143-144 頁。

¹¹⁰ 前掲載 109、145－146 頁。

承晩の反露主義は反共産主義に移った¹¹¹。

米国に政治亡命し独立運動をする際にも、ソ連の拡張主義について、とりわけ朝鮮半島の共産主義化の危険について米国に警告した。それを防ぐためには臨時政府の承認が必要であり、米国が韓国の臨時政府を承認しない場合は、朝鮮半島に共産主義国が建国されると主張していた¹¹²。つまり、反露主義からはじまり、ソ連の発足と共に反共産主義の色彩を帯びるようになった李承晩の対外認識の基底には、朝鮮半島の共産主義化ないし韓国に対する軍事的脅威への懸念があったのである。そして、韓国の共産化を防ぎ、国家主権を保つためには、ソ連と対抗できる国力を有する米国の介入ないし支援が必要だと考えていたのである。つまり、李承晩の思想信条には日本、共産主義、そしてロシアに対する根深い反感があったと言える。しかしだからと言って、選択肢が自動的に米国のみに絞られるわけではない。李承晩政権が国際機関やその他の国ではなく米国との関係を韓国外交の基軸に据えた理由は、李承晩の対米認識から明らかになる。

李承晩の対米認識は、青年期の「思想信条としての親近感」から形成された。李承晩が米国の文化、政治、社会に触れたきっかけは、米国宣教師アペンゼラー（Henry G. Appenzeller）が設立した培材学堂への入学である。王族の継承権からは遠ざかり、決して豊かではない家に生まれた李承晩にとって、絶対君主制と異なる政治的な自由、キリスト教を基盤に民主的な政治制度を持つ米国は新鮮なものであっただろう。若き李承晩は米国の政治制度及びキリスト教に基づき、国民を豊かにすると決心した¹¹³。李承晩は6年間の受刑期間にも英韓辞書の執筆やキリスト教の宣教活動を行いながら、米国に対する親近感を高めていたと考えられる¹¹⁴。李承晩の親米認識は独立運動の時期にも一層根強いもの

¹¹¹ 李承晩は共産主義について、「本来、自由になる人間の本能に逆らいながら、国民を支配するイデオロギーである。」と指摘し、この理念に従う政治は必ず失敗すると確信していた。ユ・ヨンイク『李承晩研究：独立運動と大韓民国の建国』延世大学出版部、2000年、221-222頁。

¹¹² Robert T. Oliver, *Syngman Rhee: The Man Behind the Myth*. [Dodd, Mead, 1973]: 8.

¹¹³ ユ・ヨンイク『若き李承晩』延世大学出版部、2002年、6-7頁。

¹¹⁴ 李承晩が刑務所で行った宣教活動は、韓国の著名な米国宣教師から高く評価された。19名の宣教師は、今後韓国でキリスト教の指導者になることを確信し、入学推薦状を書いた。ユ・ヨンイク『李承晩の生涯と夢』中央日報社、1996年、46頁。

となった。ロシア（ソ連）と日本の朝鮮半島への進出に対して敵対心を抱いていたが、米国の外交政策は世界平和を増進するものと考えていた¹¹⁵。それに加えて、李承晩の対米認識は現実主義的な観点からも解釈されている。李承晩は朝鮮半島の利権を巡る強国の権力闘争から生き残るためには、大韓帝国の乏しい国力だけでは不十分であり、米国の国力に頼らざるを得ないと考えていた¹¹⁶。したがって、前述したようにロシアと日本の進出から国家主権を守るため、米国の力を利用する必要があると主張したのである¹¹⁷。

以上検討したように、厳しい経済状況にある韓国で外交政策の最高決定者の地位に就いたのは、米国に親近感を持つ人物であった。それでは、米国はなぜ韓国に最大規模の開発援助を提供したのであろうか。李承晩政権期においては米国が最大の援助供与国であったが、米国からしても欧州の戦後復興のため実施されたマーシャル・プランを除けば、韓国が最大の援助対象国であった。

米国の対韓援助を考察するためには、第二次世界大戦後から 1950 年代後半までの米国の開発援助政策の変化に注目する必要がある。国際関係史における開発援助の嚆矢は、1947 年に米国が欧州 16 カ国の復興と共産主義の拡散防止のため実施したマーシャル・プラン（Marshall Plan）である。周知のとおりマーシャル・プランの対象国は西欧に限られていたが、1949 年にトルーマン大統領が就任演説で外交政策の一つとしてポイントフォア計画（Point Four Program）を公表したことは転機となった。すなわち、開発援助の対象国がアジア、アフリカ、中南米にまで拡大することとなったのである。その背景には、中国の共産主義革命や朝鮮戦争の勃発により、米国が次第にアジアにおける共産主義勢力の拡張に懸念を深めたことがあった¹¹⁸。すなわち、米ソ対立が激しくなる中で勃発した朝鮮戦争とその後の分断体制が米国に与えた安全保障上の脅威は、米国の対アジア戦略を大きく左右したのである。韓国の戦後復興が単なる途上国の経済問題を超えて米国の戦略的関心になったといえるだろう。冷戦構造の

¹¹⁵ イ・ホゼ『韓国人の国際政治観：開港後 100 年の外交論争と反省』法文社、1994 年、159-164 頁。

¹¹⁶ 前掲注 115、175 頁。

¹¹⁷ 前掲注、112。

¹¹⁸ 川口融『アメリカの対外援助政策：その理念と政策形成』アジア経済研究所、1980 年、105-126 頁。

下で中国、ソ連、日本に囲まれた韓国は、米国にとっても地政学的な意味を持つ存在であった。つまり、米国が対韓援助を積極的に行った理由は、冷戦構造の形成過程における開発援助の位置づけ、アジアの冷戦とも呼ばれる朝鮮戦争の勃発と密接な関係をもっている¹¹⁹。

こうした韓国の国内事情と米国のアジア戦略は、具体的な経済政策にどのように反映されたのであろうか。李承晩政権は発足直後から、いかにして米国の援助を多く獲得するかに焦点が当てられていた¹²⁰。例えば、1954年に発表した「韓国経済復興5ヵ年計画」は、「自立経済」を達成するため、生産設備の復興や原材料導入を強調し、国内資本育成及び基幹産業の再建を主な目標としていた¹²¹。しかし、同計画は、具体的な資料に基づいて計画されず¹²²、既存の計画を組み合わせ¹²³、米国との交渉を前提に作られたものであった。米国も「統合された戦略というよりも、多くの購買リストの開陳である」と厳しく批判した¹²⁴。「韓国経済復興5ヵ年計画」の中身をみると、いかに李承晩政権が過度な要求であったかが分かる。復興部が米国に要請した金額は、原案で23億ドル、修正案で17億ドルであったが、米国の対韓国援助はそのピーク時の1957年においても、総額3億8290ドルに過ぎなかった¹²⁵。

李承晩の要請が全て反映されたわけではなかったものの、米国は李承晩政権

¹¹⁹ 李種元『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会、1996年、105-126頁。

¹²⁰ 李承晩政権の主な経済政策には、4ヵ年総合計画（1953年）、韓国経済復興計画案（1954年）、韓国経済再建計画（1954年）、復興5ヵ年計画（1956年）などがある。パク・ジングン『韓国歴代政権の主要経済政策』韓国経済研究院、2009年、39-92頁。

¹²¹ 韓国産業銀行調査部『韓国産業銀行10年史』韓国産業銀行、1955年、61-63頁。

¹²² 1953年から1954年までの経済政策に関する企画処と商工部が発表した政策案や国務総理の談話を見ると、目標は一致するものの、それぞれ具体的な育成産業分野が異なる。また、発表された時期が李承晩の訪米直前であったことから、開発援助の獲得に向けて性急に作成されたものであると指摘されている。バクテギョン「朝鮮戦争以降、李承晩政府の経済復興戦略」『世界政治』第28集、2号、2007年、216-220頁。

¹²³ 「韓国経済復興5ヵ年計画」は農業増産5ヵ年計画（1955年）、畜産復興3ヵ年計画（1953年）、工業部門復興再建計画（1954年）、田園開発5ヵ年計画（1954年）などを合わせた計画である。イ・ハンビン『韓国行政の歴史的分析1948-1967』韓国行政問題研究所、1969年、410頁。

¹²⁴ Donald Stone Macdonald, *U.S.-Korean Relations From Liberation To Self-Reliance: The Twenty-Year Record*. [Westview Press, 1992]: 270-271.

¹²⁵ 全国経済人聯合会編『韓国経済政策30年史』社会思想社、1976年、546頁。

に対して合計約 30 億ドルの援助を韓国に提供した¹²⁶。李承晩政権はいかに要請したのだろうか。李承晩は就任演説において、韓国の国家主権を「友邦国の助けによって」回復したと指摘しているように、韓国がおかれた国際情勢を理解していた¹²⁷。李承晩は北東アジアにおける冷戦構造を利用し、米国から援助を獲得したのである。例えば、1950 年、米国下院議会で 6 千 2 百万ドルの対韓国援助が否決された。ところが、李承晩は米国政府関係者の発言に言及しながら、「韓国援助案が否決されても、それは一時的なものであり対韓援助は継続される」と確信していた¹²⁸。なぜなら、米国も東アジアにおける韓国の地政学的な位置付けについて李承晩政権と同様の認識を持っていると考えていたからである¹²⁹。李承晩政権の米国に対する援助の要請は、停戦過程においてもなされていた。朝鮮戦争の早期収拾を目指したアイゼンハワー政権は、韓国に対して「停戦」を提案した。ところが、李承晩政権は停戦協定の調印に抵抗し、「北進統一論」で強硬路線を採った¹³⁰。こうした停戦協定をめぐる韓米の対立は、米国が「エヴァ・レイディ作戦」と称して李承晩の除去と新政権の創設を画策するほど深刻なものとなった¹³¹。ただし、当該作戦はポスト李承晩に関する合意が形成されなかったため実行には移されなかった¹³²。こうした韓米の対立は、韓国による北進統一の放棄、米国による韓国への軍事・開発援助の提供、韓米相互防衛条約の締結を条件として、停戦協定を黙認するとの李承晩の案を米国が受諾することによって収束した。つまり、李承晩は限られた条件の中で米国から最大限の援助を獲得し、国家基盤を構築したのである。ただし、その施政は過度な対米依存、経済政策の一貫性の不在、政治腐敗などの限界も抱えていた。

¹²⁶ 前掲注 82。

¹²⁷ 李承晩「大統領就任演説」、1948 年 7 月 24 日。

¹²⁸ 李承晩「対韓国援助案の否決について」『李承晩博士談話集 1』広報処、1953 年。

¹²⁹ ECA 関係者は「韓米交渉において韓国の最大の武器は、米国が韓国の滅亡を黙過しないと李承晩が認識していることである」と述べた。Athur C. Bunce, chief of the ECA Mission un Korea, FRUS 1950, 31p。

¹³⁰ 北進統一論に関する議論については以下を参照。キム・イルヨン「戦時政治の再検討:朝鮮戦争中北進統一論と二つの憲法改正論の関係」『韓国政治外交史論叢』第 23 集、第 2 号、韓国政治外交史学会、2002 年、193-225 頁。

¹³¹ 前掲注 119、72-73 頁。

第2節 日本の援助：朴正熙政権

李承晩政権は「国家の生存」に向け、韓米関係を強化しながら経済基盤を構築するための財源を米国から導入した。米国の開発援助は、消費財を中心とした無償援助であった。朴正熙政権も李承晩政権と同様に国際社会から援助を受けたが、最大援助国、援助形態などの中身に関して、李承晩政権と異なる展開をみせた。本節では、朴正熙政権の外交政策の中でも「日韓国交正常化」を取り上げ、請求権交渉により獲得した開発援助の内実と、交渉を結実させた要因を明らかにする。

第1項 朴正熙政権の日韓国交正常化

朴正熙は1961年5月16日の軍事クーデターにより国家再建最高会議議長に就き事実上の最高権力者となった。1972年10月には立法・司法・行政の三権を握る大統領が無制限に再任できる維新憲法を定め、いわゆる「開発独裁」体制を敷いた。朴正熙の施政は、1979年10月26日に側近の手で暗殺されるまで、約18年間続いた。朴正熙政権はどのような政策課題に取り組んだのか、概観してみよう。朴正熙政権の外交目標を含む主な政策目標は、1961年5月16日に朴正熙を中心とした軍事革命委員会が提示した6頁目の「革命公約」において初めて提示された。興味深いのは、6つの公約の中に「反共産主義」、「自由主義諸国との連携」、「南北統一」を掲げ、朴正熙政権の外交目標を示唆したことである¹³³。こうした朴正熙政権の外交政策の目標は、大統領就任演説においてより具体的に述べられた。

私と新政府は対内的に、早急な経済開発、社会基盤構築、軍事力の維持のため民族の力を結束する。対外的には、国連及び自由友邦国、世界の自

¹³² 木宮正史『国際政治のなかの韓国現代史』出川出版社、2012年、37頁。

¹³³ 朴正熙『朴正熙選集①韓民族の進むべき道』鹿島研究所出版会、1970年、257頁。

由を愛する人民と連帯する。いかなる状況の中でも共産主義に対抗し、勝利できる民衆・民族の力を増進し、民族統一に向けた道に進みます。

朴正熙大統領 就任演説（1963年12月17日）

すなわち、最優先課題として経済開発、対外的には国連、米国、自由主義陣営諸国との連携による共産主義との対抗、そして究極的な目標として南北統一を掲げていた。この中で、焦点をあてたいのは「自由主義陣営諸国との連携」である。朴正熙政権も李承晩政権と同様に外交政策の基軸としての韓米関係の重要性を認識し¹³⁴、むしろ、対米協力の観点からベトナム派兵を実施するほど韓米関係の強化に力点をおいた。しかし、「自由主義陣営諸国との連携」という観点から李承晩政権とまったく異なる展開をみせたのは、李承晩政権において注目されなかった「日本」と「第三世界」との関係強化である¹³⁵。この二つの展開は、米国に集中していた外交対象の拡大という意味のみならず、朴正熙政権が最優先課題として経済開発を、最終的な目標として南北統一を目指していたことと密接な関係があった。日本との関係強化、とりわけ日韓国交正常化は、李承晩政権では行われたもののあまり進展が見られなかった

日韓国交正常化交渉は、李承晩政権の第1次日韓会談（1952年2月～4月）から始まり朴正熙政権の第7次会談（1964年12月～1965年6月）まで13年を経て「日本と大韓民国との間の基本関係に関する条約」¹³⁶（以下：日韓基本条約）の合意に至った。以下では、日韓基本条約に至る交渉過程の中でも請求権交渉を取り上げ¹³⁷、李承晩政権期に合意に至らなかったものが、なぜ、朴正熙政権

¹³⁴ 1965年5月18日訪米時の記者クラブ演説で、朴正熙は、「韓米両国の関係はことに政治面において、日本の韓国侵略過程における立ち会い、韓国独立運動の支援、韓国の解放、主権の回復、韓国動乱、そして膨大な援助ないし相互協調なにとるまで不可分のつながりがあり、そこにはまた米国の避けえない責務があるという事実もつねに想起しなければならないのであります」と述べている。朴正熙『朴正熙選集③主要演説集』鹿島研究所出版会、1970年、21頁。

¹³⁵ 朴正熙政権が他の途上国への支援に踏み出したことも指摘しなければならない。それについては、次章で検討する。

¹³⁶ 同条約は、日韓請求権並びに経済協力協定（以下：請求権）、日韓法的地位協定、日韓漁業協定、文化財及び文化協力に関する協定、日韓紛争解決交換公文により構成されている。

¹³⁷ フィリピン、インドネシア、ベトナム、カンボジア、ラオス、マレーシア、シンガポール、モンゴルなどとの間で戦後賠償が行われた。その延長線上で、日韓会

の発足と共に進展し、妥結に至ったのかを中心に検討する。

韓国政府樹立以降、李承晩政権が掲げた政策課題は安全保障の確保、とりわけ国家の正統性を確保するために自由陣営諸国との外交関係を強化し、自立可能な経済基盤を構築することであった。前章で検討したように、李承晩政権はこれらの課題を韓米関係の構築及び開発援助の獲得によって解決していた。他方、日韓国交正常化に向けて4次に渡る日韓交渉が行われたが、合意に至らなかったのは、朝鮮戦争の勃発、クーデターによる急激な政治環境の変化などの突発的な理由に加えて、請求権、漁業権、歴史認識に関する両国の意見の隔たりがあまりにも大きかったからである¹³⁸。さらに、解放から間もない時期の韓国国民や李承晩個人に根付いていた反日感情も日韓交渉の阻害要因であった。しかし、李承晩政権において難航していた日韓交渉は、朴正熙政権の発足と共に転換を迎えた。朴正熙は就任初期から、米国の開発援助に加えて、深刻な経済問題を解決するために日韓関係改善にも積極的に取り組むことを明らかにした¹³⁹。こうした韓国の新政権の発足は米国と日本にも影響を及ぼした。

1961年5月に韓国で軍事クーデターが起きたその翌月、米国のケネディ大統領と池田勇人首相は日韓交渉の重要な基盤となる合意に至った¹⁴⁰。すなわち、戦後日本が米国から受けていた4億9千万ドルの開発援助の返済を帳消しし、その代わりに日本が途上国に開発援助を提供するとの合意であった。なお、共同声明では、極東における開発援助について日米両国が協力することを約束した。日韓交渉に関する日米間の基本的な合意が形成されたのである。

1961年11月12日、池田首相との単独会談において朴正熙は請求権について、「我が革命政府はこの好機を見逃さず、会談が早急に妥結されることを希望している。日本が日韓問題の解決に向けて、請求権問題に誠意をみせれば私達は

談の請求権問題が議論された。

¹³⁸ 李承晩政権における、日韓交渉に関する研究は次を参照。太田修『日韓交渉：請求権問題の研究』クレイン、2003年。

¹³⁹ 『東亜日報』1961年5月22日。

¹⁴⁰ 池田・ケネディの首脳会談の内容に関しては、以下の資料を参照。“Memorandum of Conversation: Subject Korean – Japanese Relations”, 1961.6.20. FRUS, 1961~1963, vol. XXII, Documents 232; 「日米共同声明（1961年6月22日）」『日韓会談請求権関係資料：日本の対米 GARIOA, EROA 債務返済、1959-1962』韓国政府公開外交文庫、登録番号 751、フレーム番号 51-53。

自由党政府（李承晩政権）のような莫大な金額を要求しない」と述べた¹⁴¹。さらに、自民党が主催した午餐会において「私たちはまだ経験が浅く未熟である。したがって試行錯誤もあるだろう。しかし、私達は明治維新を実現した志士のような使命感を持ち、韓国を豊かな国として成長させる覚悟を持っている」と述べ、植民地支配を批判しながらそれに対する謝罪と保障を繰り返した従来の政権とは全く異なる認識を示した¹⁴²。

続いて開かれたケネディ大統領との韓米首脳会談において、米国側は日韓交渉を早急に進め、日本の経済協力が韓国の経済開発に貢献するよう求めた上で¹⁴³、米国は日韓交渉における請求権問題の最大の山場であった金額についても、3億5千万ドルから4億5千万ドルの間という具体的な金額まで提示しながら、圧力をかけていた¹⁴⁴。

上述した日米間の政治的合意を踏まえて、日韓会談は実務者の協議を重ね、資金提供方式、支払期間などの技術的な問題が議論された。特に、両国の争点になる事項については非公式会議での政治的な一括妥結が模索された¹⁴⁵。その代表的な例は、韓国の KCIA 部長の金鍾泌と日本の大平正芳外務大臣が請求権について「有償資金協力2億ドル、無償資金協力3億ドル、商業借款2億5千万ドル以上」で合意したいいわゆる「金・大平合意」である¹⁴⁶。これは日韓間の請求権問題、とりわけ金額及び経済協力方式に関する論争に事実上の終止符を打つものであった¹⁴⁷。

¹⁴¹ キム・ドンジョ『回想30年日韓会談』中央日報社、1986年、226頁。

¹⁴² 同上、226頁。

¹⁴³ 朴正熙はケネディとの会談において、軍事クーデターで誕生した政権の正統性の確保、ベトナム派兵に関する肯定的な姿勢、米国の開発援助の確保に関する意見に合意した。ケネディ大統領記録館「ケネディと朴正熙の会談全文」国家記録院、1961年、管理番号 CTA0002105。

¹⁴⁴ Memorandum of Conversation: Subject – U.S – Korean Relations”, 1961.11.14 FRUS, 1961~1963, vol. XX II Documents 261.

¹⁴⁵ イ・ヒョンジン「日韓会談と請求権問題の解決方法：経済協力方式への転換方式及び米国の役割を中心に」『東北アジア論叢』22号、東北亜歴史財団、2008年、73-97頁。

¹⁴⁶ 商業借款は、後に3億ドルまで拡大された。キム・ジョンシク『対日請求権資金の活用事例に関する研究』対外経済政策研究院、1996年、16-18頁。

¹⁴⁷ 前掲注138、207-216頁

第2項 対日請求権による援助

朴正熙政権は日本が供与した有償3億・無償2億・商業借款3億ドルを用いて、経済政策の財源として活用していた。以下では、日本の開発援助を具体的にどのように配分し、その結果日本の援助が韓国経済にどのような影響を与えたのかを検討する。

朴正熙政権は、対日請求権を計画的に使用するため、1965年11月27日「対日請求権運用に関する法律」を定め、次のような基準を設けて資金を使用した。第一に、無償資金は、農業・林業・水産業の振興、原材料のサービスの導入、として経済発展に資する事業に使用する。第二に、有償資金は、中小企業、鑛工業、経済インフラ部門に資する事業に使用する。第三に、商業借款は前記の事業の支援及び請求権資金管理委員会が定める分野に使用する。つまり、有償資金は、経済インフラを中心とした大規模事業に投入し、無償資金は、小規模事業に配分し、商業借款も政府が指定する分野に使用した。

＜表2 対日請求資金による主な投資内容＞

単位：百万ドル、%

	無償資金協力	有償資金協力	合計
農林業	36,548	2,309	38,857 (7.8)
水産業	27,176	0	27,176 (5.4)
鉱工業	164,263	113,725	277,988 (55.6)
科学技術開発	20,125	0	20,125 (4.0)
経済インフラ	6,029	83,966	89,995 (18.0)
精算設定及び手数料	45,859	0	45,859 (9.2)
合計	300,000	200,000	500,000

出典：韓国経済開発研究院『韓国経済半生記資料集』、1996年。

具体的な配分は＜表2 対日請求資金による主な投資内容＞の通りである。請求権資金は戦後賠償の性格をもっていたため、その効果がなるべく国の全体

に及ぶように用いたのである。その趣旨としては、民間借款の手が届かない、受益性が低い農業や零細産業、規模が大きすぎて対応できない製鉄所、ダム、高速道路などの経済インフラに使う方針であった。

鋁工業は請求権資金の最も多い 55.6%を使用した。1970 年代の第二次経済 5 カ年計画では、重化学工業育成を主要内容とした。請求権資金は、浦項製鉄所の建設、産業機械向上施設の拡大、工業開発に投入された。特に、浦項製鉄所の建設費用の約 24.1%を請求権資金で賄った。資金のみならず八幡製鉄、富士製鉄、日本鉄管の 3 社の技術協力もあり、日本の援助は重工業を育成していた朴正熙政権の経済政策に大きな役割を担った。経済インフラについては、資金の 18%を用いて、ダム、港湾施設、高速道路、通信施設、上下水道施設の建設などの大型インフラを拡充した。特に、韓国の輸送力を改善するために、道路、鉄道、港の整備に使われていた¹⁴⁸。

続いて、農林水産業は、割合としては大きくなかったが、機材、施設整備の拡充のため活用した。農林業は、農業用水開発、農業機械の導入、技術訓練などに使われ、農業分野の生産力を高めるために使われた。水産業は漁船造船、水産物処理加工施設などに使われ、水産業の近代化が図られた。

最後に、科学技術開発は、科学技術分野の人材育成、先進国からの技術導入、新技術開発などに使われた。特に、科学技術分野の資金の 65%が教育施設の設立のために使われ、理工系大学（45 校）、専門学校（10 校）、高校（54 校）が建てられた。こうした、日本の請求権資金は、朴正熙政権の経済政策にどのような貢献をしたのだろうか。

日本の請求権資金の役割は、韓国の経済開発計画を実施するために必要とされる海外資本の需要を満たすことであった。既に請求権資金が導入されていた 1966 年の開発援助は大半が米国の「PL480」による食料や消費財であったため、海外から資本財が輸入されることはほぼなかった。総資本財輸入の中で日本からの請求権の割合は 1966 年（28%）、1967 年（10.7%）、1968 年（5%）であり、その重要性がみてとれる¹⁴⁹。また、第 1・2 次 5 カ年経済開発計画（1962 年～1972 年）において、外資導入の中でも日本の請求権資金は大きな割合を占めて

¹⁴⁸ 経済企画院『請求権資金白書』1976 年。

¹⁴⁹ 前掲注 146、40 頁。

いる。同期間の外資導入の内、開発援助によるものは 9 億 5 千万ドルであったが、その過半に及ぶ 8 億ドルが日本の請求権資金であった¹⁵⁰。つまり、朴正熙政権が推進していた経済開発計画の中で、日本の請求権資金は極めて重要な役割を果たしたと言える。

日本の請求権資金の象徴的な成果として、浦項製鉄所と京釜高速道路を挙げられる。浦項製鉄所が建設されるまで鉄鋼の国内生産は困難であったが、1973 年に 100 万トンの生産を達成したのち、徐々に生産量を増やし、2016 年現在、世界 6 位の鉄鋼生産国に位置づけられている¹⁵¹。農林水産の生産指数も 1965 年（36）1970 年（45）、1975 年（57）まで伸びて、請求権資金による生産性向上に貢献したと思われる¹⁵²。なお、京釜高速道路は韓国の二大都市（ソウルと釜山）を結び、南北を繋ぐ韓国初の高速道路であり、国内輸送能力を改善するために大きな役割を果たしてきた。

第 3 項 請求権交渉妥結の要因

朴正熙政権が請求権交渉に臨んだ要因は、李承晩政権から内在していた要素、すなわち米国の東アジア戦略、そして韓国の経済政策と密接な関係を有するものであった。以下では、朴正熙政権が請求権交渉に臨んだ要因について具体的に検討したい。

まず注目すべきは、李承晩政権の財政運営に大きな意味を持っていた米国の開発援助政策に、変化が生じたことである。その変化は、米国の東アジア戦略の変化に起因するものであった。朝鮮戦争後の戦後復興について韓米両国に認識の差はあったものの、暫くの間、援助の規模は一定の水位を保っていた。しかし、1950 年代後半からは変化がみられるようになる。米国の対韓国援助は 1957 年の 3 億 8289 万ドルから、1960 年には 2 億 4539 万ドルまで減少した¹⁵³。

¹⁵⁰ 財務部・韓国産業銀行『韓国外資導入 30 年史』1993 年、78 頁。

¹⁵¹ 韓国鉄鋼協会ウェブサイト。<http://www.kosa.or.kr>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

¹⁵² Korean Statistical Information Service ウェブサイト。農林業生産指数統計。<http://kosis.kr>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

¹⁵³ 経済企画院『韓国統計年鑑』1961 年。経済企画院『韓国統計年鑑』1962 年。

米国の対韓国援助は総額の減少のみならず、援助形態においても無償資金協力から有償資金協力へと変化した¹⁵⁴。したがって、国家財政の40%を米国の援助に依存していた李承晩政権は国家財政に多大な打撃を受け、経済成長率も1957年8.7%、1958年7.0%、1959年5.2%、1960年2.3%と下落した¹⁵⁵。

この変化の背景には、アイゼンハワー政権の開発援助政策の変化があった。すなわち、既存の対外援助額を減らし、途上国の自助努力を強調するようになったのである¹⁵⁶。特に、米国は東アジア政策について、いわゆる役割分担論を強調しはじめた。米国は韓国に対して軍事援助を重点的に行う一方、日本には工業化促進によって、アジアの工場として成長させようとしたのである。長期的には、朝鮮戦争の特需により工業化が進んだ日本をさらに発展させ、韓国は日本の市場として活用しようとの計画であった。実は、他のアジア諸国を戦後日本の経済復興を支えるべき後背地として位置付け、米国の対アジア援助を、長期的にはこうした垂直的な地域的経済統合を促進する触媒として、短期的には日本への直接的なドル収入源として捉える政策構想（当時、援助の調整、ドルの二重の動き、援助ドルの二重使用など呼ばれた）は、朝鮮戦争以前から米国内で広く共有されていた¹⁵⁷。

日韓国交正常化は、米ソ対立の観点から歓迎すべきものであった¹⁵⁸。米ソ冷戦を戦う米国陣営内で、韓国と日本が国交を締結できないという不正常な関係にあることは、共産主義陣営を利するという見方も当然あった。また、より実利的な観点からも米国は両国関係の正常化を期待した。上述したケネディ政権の開発援助政策の変化と重なり、日韓国交正常化が成立すれば、米国側の開発援助の負担もかなり軽減できると期待された¹⁵⁹。韓国の経済成長を通じた政治

¹⁵⁴ 前掲注 153。

¹⁵⁵ 前掲注 153。

¹⁵⁶ ジョン・ゼソン「1965年日韓国交正常化とベトナム派遣を巡る米国の対韓外交政策」『韓国政治外交史論叢』、第26集、第1号、韓国政治外交史学会、2004年、66-69頁。

¹⁵⁷ 援助ドルの二重の動きとは、開発援助の資金を韓国に提供し、韓国は日本から消費財を購入することである。李鍾元『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会、1996年、171頁。

¹⁵⁸ 前掲注 74、402頁。

¹⁵⁹ ケネディ政権は、軍事政権が李承晩政権より日韓国交正常化の反対世論を効果的に抑制できるとも期待していた。Chong Sik Lee, *Japan and Korea: The political Dimension*. [Hoover Institute Press, 1985].

的安定を狙う意図もあり、日本が国交正常化及び経済協力を通じて朴正熙政権の経済開発計画を支援するように圧力を掛けた¹⁶⁰。つまり、米国の対韓援助総額の減少は、韓米関係の枠組みのみならず、米国の開発援助政策の根本的な変化及び対アジア戦略の変化から起因するものであった。

それでは、こうした国際環境の中で朴正熙政権はどのような経済政策を展開したのであろうか。李承晩政権は米国の援助を基盤に戦後復興を成し遂げたものの、1950年代後半の経済状況は低成長を続け、曲がり角に差し掛かっていた¹⁶¹。その原因は、李承晩政権は外貨、両替率、米国の援助には注目したものの、総合的な経済開発計画に関する十分な検討がないまま米国の援助獲得を最優先課題にしていたことが指摘されている¹⁶²。こうした中で登場した朴正熙は、李承晩政権の対米依存、とりわけ国家財政の4割を米国の援助に依存している経済状況と消費財中心の援助の問題を指摘しながら、革命の必要性を唱えていた¹⁶³。政権を握った朴正熙は、国家目標を「先建設・後統一」と掲げ、1961年に国家主導の農業生産力の拡大、エネルギー供給源の確保、基幹産業及び社会・経済インフラの拡充を主な内容とする「第一次経済開発5カ年計画（1961年～1965年）」を発表した¹⁶⁴。しかし、最大の難問は低貯蓄率、高失業率、低設備投資、貿易赤字に繋がる経済状況であった¹⁶⁵。朴正熙は低成長から脱却するため、開発援助、民間商業借款、外国人直接投資を促進するため制度改革を行っ

¹⁶⁰ 1961年11月2日、日本の池田首相と米国のラスク国務長官の会談で、ラスク長官は「韓国の情勢が非常に不安定であり、今後の行方が心配だ。朴政権は困難な経済状況から立ち直るため、来年から経済開発5カ年計画を実施する予定だ。その資金として7億ドルが必要だ。（中略）日韓の請求権問題が解決できなければ、米国は韓国に対する援助を具体化できない」と述べ、日本に行動を促した。さらに、「東アジアの情勢を安定させるのは我々の目標だ。こうした状況の中で日本の役割は極めて重要であり、日本は早急に韓国と国交を正常化し、韓国の政治的・経済的安定に協力したほうが良い」と述べ、国交正常化の問題に直接言及した。イ・ウォンドク『韓日過去史処理の原点』ソウル大学出版部、1996年、145頁。

¹⁶¹ 韓国の経済成長率は、1953年を基準に、1957年（8.8%）、1959年（2.8%）、1961年（2.2%）であった。前掲注153。

¹⁶² パク・テギョン「朝鮮戦争以降李承晩政権の経済復興戦略」『世界政治』第28集2号、ソウル大学国際問題研究所、2007年、205-246頁。

¹⁶³ 朴正熙『朴正熙選集②国家・民族・私』鹿島研究所出版会、1970年、25-41頁。

¹⁶⁴ 青瓦台「第一次経済成長5カ年計画」1961年7月22日。

¹⁶⁵ 1960年の主要経済指標は、貯蓄率9.0、失業率11.7%、貿易赤字1300万ドル、設備投資率10%である。前掲注160。

た¹⁶⁶。しかし、国家の市場経済への過度の介入を懸念していた駐韓米国大使 Berger と駐韓経済協力処 (United States Operations Mission to Republic of Korea, USOM) Killen 部長は朴正熙政権に対して、通貨量、財政赤字、外貨準備高、インフレ率に制限を加える圧力を掛けていた¹⁶⁷。すなわち、上述した米国の対アジア戦略の変化に、経済政策に関する間接的な介入も加わり、米国の援助による外資導入をあまり期待できなくなったのである。このような中、朴正熙は新たな外資を求め日韓交渉に積極的に取り組むようになった。就任直後の訪米の経由地として来日した際、朴正熙は池田首相との会談において「現在進められている日韓交渉では決して細かい問題に関する議論を繰り返してはいけない、あくまで大局な視点から解決策を探す努力を進めるべき」と述べ、李承晩と異なる見解を明らかにした¹⁶⁸。さらに、韓国が請求権の対象を厳密に絞るかわり、日本は韓国の経済 5 カ年計画に応じた経済協力をきわめて有利な条件で提供することについて朴正熙と池田は、日韓交渉を軌道にのせるうえで大きな前進を果した¹⁶⁹。朴正熙政権の「経済 5 カ年計画」を成功させるためには、日韓交渉の妥結による外資導入は必須要件であった。

最後に、朴正熙の親日的な対外認識である。李承晩は、「自分が生きている間、日本を相手にしない」と断言するほど日本に対する敵対心を隠さなかった¹⁷⁰。こうした最高政策決定者の志向も、日韓交渉の紛糾を防ぐ要因の一つであった。しかし、朴正熙の場合には、親日的な職歴が目立つことが問題であった。例えば、植民地時代に高木正雄と名乗り、血書にて日本に忠誠を誓い、満洲国軍官学校に入学し、終戦まで満洲国で将校を務めていた。こうした職歴は李承晩と対照的である。李承晩は米国に対して親近感を持ち、長期間の米国留学を通じ

¹⁶⁶ 例えば、「外資導入促進法 (1960 年)」、「長期決済方式による資本財導入に関する特別措置法 (1962 年)」、「借款保障に関する法律 (1962 年)」などがある。韓国開発研究院編『韓国経済半世紀政策資料集』韓国開発研究院、1995 年、220-261 頁。

¹⁶⁷ Department of State. “From Berger and Killen to Secretary of State”, J. F. Kennedy Library. July 30, 1962.

¹⁶⁸ 朴正熙「池田首相招待午餐会演説」『朴正熙将軍談話文集』青瓦台秘書室、1965 年、104 頁。

¹⁶⁹ 椎名悦三郎『記録椎名悦三郎 下巻』椎名悦三郎追悼録刊行会、1982 年、26-27 頁。

¹⁷⁰ 前掲注 106。

て語学や文化に慣れていた。一方、米国より日本に親近感を持ち日本語に堪能であった朴正熙は、日本の政治指導者の交渉に親近感を感じるが多かったであろう¹⁷¹。

第3節 被援助国韓国における米国と日本の援助

本章では、被援助国である韓国の立場に注目し、米国と日本の開発援助政策に焦点を当てて分析を行った。以下では、ここまでの検討内容を整理し、日米両国の援助がいかなる意味を持ったのかを考察したい。

まず、李承晩政権における米国の援助は次のように整理されよう。李承晩政権（1948年～1960年）は、韓国史における激動の時代を担っていた。李承晩政権は、韓国政府樹立によって政治的主権を回復したとはいえ、日本の資本・技術の喪失によりその経済的基盤は極めて脆弱であった。そのような中で勃発した朝鮮戦争は残っていた生産基盤を破壊し、休戦後は「戦後復興」という課題が何より重要となった。しかしながら、時の困難を乗り越えるための産業基盤、人材、技術が絶対的に不足しているという状況であった。したがって、外交政策及び経済政策の中で最も核心的な課題は、国際社会から開発援助を得ることであった。

他方、米国は計30億ドルという空前の金額を韓国に供与した。その背景には、人道的な観点以外の要素があった。その理由には、国家として復興を遂げ自立したいとの韓国政府に対する人道的な観点以外の要素があった。というのも、ソ連、中国、北朝鮮と近接する韓国の地政学的位置は、自由主義諸国の勢力圏の維持・拡大を規定する冷戦構造と密接に関連したものである。韓国の崩壊は、日本を含む東アジアのパワーバランスの崩壊につながると認識されていた。李承晩はこうした米国の戦略を最大に利用し、ソ連の拡張主義による朝鮮半島の共産主義化の危険を喧伝することにより、開発援助の必要性の主張を裏付けようとした。国内経済政策も計画的なものとはいえ、米国の援助を当てにして

¹⁷¹ 朴正熙の親日認識はその歴史認識の中にもみてとれる。朴正熙は日本の明治維新について、天皇絶対主義制度の確立によって内外からの圧力を防ぎ、国家資本主義の育成によって近代化に成功したと評価している。前掲注163、153-158頁。

いた。但し、米国の東アジア戦略と李承晩の対外認識が全て一致したことはない。

問題は「日本」であった。李承晩の反日主義は長年蓄積された職歴から導き出されたものであり、大統領就任後の日韓交渉において阻害要因となっていた。李承晩個人の経歴や対外認識は、韓米関係の構築過程において大きな意味を持っていた。しかし、米国の東アジア戦略は、対韓援助資金を用いた日本商品の購買を促すいわゆる「援助ドルの二重使用」を通しての日本の復興を睨んだものであった。米国と韓国は、目指す方向性については微妙に異なった。米国は市場機能を重視する一方で、韓国は国家主導の戦後復興を目指していた¹⁷²。ここでいう市場機能とは、米国の輸出市場として韓国を見ていたということである。こうした認識の差にもかかわらず、援助の実施においては米国側の意向が強く反映された。そのことは分野別実績に明確に表れている。李承晩政権が求めている国家主導の戦後復興のためには、計画的にインフラ投資が行われるべきであるが、実際は農産物や資材などの消費財の提供が主であった。米国と韓国の当時の力関係を考えれば、そうした状況はやむを得なかった。

米国の開発援助は緊急援助として大きな役割を担っていたが、1960年代に入り国内外の環境には地殻変動があった。すなわち、李承晩政権後期から顕在化した米国の対韓援助の削減と、それと軌を一にして組み上げられた日本の戦後復興を視野にいたした米国の東アジア戦略の具現化であった。こうした中で誕生した朴正熙政権の対外認識は、米国と概ね一致していた。反日主義の強い李承晩と異なって、朴正熙政権は日本に親近感を持ち、「経済開発5カ年計画」を基軸とした「経済発展」を重点的な政策として取り上げた。それを実現するための十分な資金、原材料、技術を模索する中で、地理的にも近く、米国と密接な関係があり経済的にも発展している日本は重要な存在であった。すなわち、朴正熙政権が「経済発展」を実現させるためには、日韓国交正常化、とりわけ日韓請求権問題を解決する必要があるためである。一方、朝鮮戦争の特需で高度経済成長を果たした日本も新たな市場を確保する必要があり、李承晩政権で停滞していた日韓国交正常化交渉は急進展し、1965年をもって妥結するに至った。日韓国交正常化による日本の経済協力は1965年から10年間行われ8億ドルの

請求権資金が提供された。日本の開発援助は、「戦後復興」の消費財を中心とした米国の開発援助と異なり、「経済発展」のための消費財と資本財の供与を軸とするものであった。また、朴正熙政権の経済開発 5 カ年計画と請求権資金運用の計画などによって、日本の援助資金は米国の援助よりも計画的に使用された。当時の韓国の国民総生産が 20 億ドルに満たなかったことに鑑みれば、8 億ドルは韓国財政にとって巨額であり、朴正熙政権はその資金を用いて工業化と貿易を基盤にする高度経済成長を目指すことになった。日韓請求権による戦後賠償は 1965 年から 1975 年まで提供され、資本のみならず、原材料及び技術の導入も可能とし、韓国の「経済発展」に極めて大きな役割を果たすことになった。

脆弱国として韓国は米国の東アジア戦略に対応せざるを得なかったのである。しかし、韓国が米国の対韓援助を獲得できた背景には、韓国が自国の東アジアにおける地政学的位置を最大限に利用したことも看過できない。なお、李承晩個人の対外認識も要因として大きく作用した。韓米関係の構築を通じて李承晩政権が獲得した開発援助は当時の国家財政の四割に上り、まさに「国家の生存」を左右する要素であった。但し、消費財を中心とした米国の援助は李承晩政権の思惑とは必ずしも一致しなかった。米国の援助が減少する中で誕生した朴正熙政権は、日韓の国交正常化交渉を急転直下で妥結させた。請求権交渉の妥結に伴い導入された日本の援助は主に経済インフラの拡充に用いられ、「経済発展」の礎石となった。李承晩・朴正熙両政権は、「国家の生存」と「経済発展」という要請に応えるため、米国と日本からの開発援助の獲得に取り組んだのである。米国から日本へと最大援助国が変化したのは、米国の東アジア戦略と大統領制下における最高決定者の政策意図が変化した結果であった。

但し、李承晩政権期における米国の援助と朴正熙政権期における日本の援助には限界もあった。李承晩政権期においては過度な対米依存が生じ、また援助の獲得が自己目的化する中で援助資金の計画的な活用には十分な注意が払われなかった。また、独裁政権が手がけた請求権交渉においては国内世論が十分に顧みられず、従軍慰安婦問題や領土問題といった対立の火種を残すこととなった。

¹⁷² 前掲注 119、152-170 頁。

他方、朴正熙政権の外交政策について指摘しなければならないのは、安全保障上の脅威として北朝鮮の存在である。朴正熙政権は「先建設・後統一」という政策方針でも示されるように、南北統一より経済開発を優先した。とはいえ外交政策において北朝鮮の存在を軽視することはなかった。国際社会における自国への支持獲得をめぐる北朝鮮との競合、いわゆる「競争外交」である。その詳細については、次章で検討する。

第2部 開発援助政策の発展期

第2章 援助国への始動：朴正熙・全斗煥・盧泰愚政権

はじめに

前章において「主権国家としての生存」と「経済発展」を実現するため、韓国が米国と日本の開発援助をいかに活用したのかを検討した。本章以降では、援助国としての韓国の開発援助政策について検討を加える。

本章において焦点を当てるのは、援助される側から援助する側へと韓国が変化を遂げていく上での第一歩となった、援助実施機関の設立である。韓国の開発援助は、朴正熙政権において研修生受け入れや専門家派遣を中心とした技術協力からはじまった。朴正熙政権において多数の政府機関によって個別に実施されていた開発援助は、全斗煥政権と盧泰愚政権において有償資金協力と無償資金協力を実施する EDCF と KOICA の設立ことによって形を整え始めた。二つの実施機関は現在に至るまで、韓国の開発援助の二本柱として極めて重要な役割を担っている。興味深いのは、韓国が途上国支援を始めた時期である。韓国が途上国支援を始めたのは被援助国の立場を脱却するより遥か以前のことであり、日本から経済協力を受けていた時期であった。冷戦終結により国際環境は大きく変化した、北朝鮮との対立は依然続いていた。国内では長年続いた権威的政治制度が終焉を迎え、憲法改正により新しい政権が発足した。こうした国内外の変化の中で、韓国の開発援助はどのように変化したのだろうか。

以上の問題意識に基づき、本章ではなぜ韓国は被援助国であるにも関わらず開発援助を始めたのかを明らかにする。この問いを明らかにするため、具体的には各政権の外交政策を概観した上で、「技術協力の開始」及び「実施機関の設立」に焦点を当てて開発援助が始動するに至った要因を明らかにする。なお、本章が扱う時期に形成された開発援助の実施体制は、DAC 加盟国の中では比較的珍しいものであるものの、新 JICA が発足する以前の日本の実施体制とほぼ同様のものであった。そうであるならば、韓国における開発援助の実施体制の形成過程において「日本」からは何らかの影響を受けたのだろうか。その点も含めて、朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権における開発援助の含意を考察する。

第1節 途上国支援の開始：朴正熙政権

本節では、韓国の開発援助の起源、とりわけ朴正熙政権が実施した途上国支援について検討を行う。上述のように、韓国は被援助国であるにも関わらず、他の途上国に開発援助を供与した。その始まりは、研修生受け入れと専門家派遣を中心とした技術協力である。以下では、1960年代以降の国際環境を踏まえ、朴正熙政権下の韓国がどのような開発援助を実施し、それがどのような要因によって実現に至ったのかを明らかにする。

第1項 朴正熙政権の外交地平の拡大

李承晩政権期において、韓国外交の力点は韓米同盟の構築に置かれ、その他の地域・国家との関係は限定的であった。しかし、1960年代の国際環境の変化を受け、また韓国自身の経済発展もあり、その外交地平は次第に拡大される。韓国の外交政策の対象国ないし地域は、1950年代には米国や西側陣営諸国に焦点が当てられ、1959年まで国交樹立国の数もわずか15カ国に過ぎなかった¹⁷³。しかしその数は1960年代に急増し、1970年に82カ国、1980年には114カ国まで拡大された¹⁷⁴。朴正熙政権において、外交政策の領域の拡大は著しいものであった。同政権が新たに国交を樹立した国の中には、日本、豪州、ベルギー、オランダなどのいわゆる先進国も一部含まれていたが、その多くは東南アジアの第三世界諸国が占めている。なお、第三世界との関係は、1960年代前半には親善大使の派遣や政府関係者の交流などに限られていたが、1960年代後半から経済協力を含む、より密接な関係を持つようになった¹⁷⁵。朴正熙政権はなぜ、第三世界と関係強化に外交政策の力点をおいたのか。朴正熙政権が第三世界に注目せざるを得なかった国際環境、とりわけ第三世界諸国の浮上を検討する。

韓国の第三世界に対する外交政策を検討するためには、朝鮮戦争後の分断体

¹⁷³ 1948年から1959年まで韓国と国交を持つ国は次通りである。米国、台湾、英国、仏、フィリピン、スペイン、独、伊、ベトナム、トルコ、タイ、ブラジル、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンである。前掲注76、482頁。

¹⁷⁴ 前掲注76。

¹⁷⁵ 外務部『60年代の韓国外交』1971年、28頁。

制まで遡る必要がある。その当時の朝鮮半島において展開されていたのは、半島における唯一の合法性あるいは正統性を持つ国として、韓国と北朝鮮のいずれかを諸外国に選択させるという、いわゆる「競争外交」であった。具体的には、朝鮮半島の問題を議論する国連総会に北朝鮮が招聘されることを阻止したり、北朝鮮より多くの国と国交樹立を図ったり、北朝鮮が国際機関に加盟することを阻止したりといった行動を韓国は取った。このように韓国と途上国との関係は、北朝鮮という存在を抜きに語ることができないのである。しかし、こうした韓国と北朝鮮の「競争」は、どのような経緯で開始されたのだろうか。

韓国と北朝鮮の競争がはじまったのは、1950年10月に開かれた第5次国連総会で、朝鮮半島に統一・独立した民主政府のと戦後復興、平和構築のため、自由主義諸国を中心に UNCURK が設立されて以降のことである。UNCURK は韓国の政治、経済、軍事部門の動向に関する年次報告書を国連総会に提出し、朝鮮半島問題が毎年自動的に議論できる資料を提出していた。ところが、必ずしも UNCURK の報告書について全ての加盟国の意見が一致したわけではない。例えば、UNCURK の報告書に基づき、国連の監視の下に人口比例に合わせて南北総選挙を実施する自由主義諸国の意見に対して、UNCURK の解体、駐韓国連司令部の解体、在韓米軍の撤退を求める共産主義諸国の意見もあった¹⁷⁶。ただ、1950年代には UNCURK の意見が圧倒的多数で採択され、北朝鮮は国連総会への参加さえ許されていなかった¹⁷⁷。

しかし、1960年代からこうした対立構造に変化が生じた。1960年、アフリカで17の新生独立国が誕生し、次々と国連に加盟した。これらの国々は、翌年には非同盟会議を中心に結束し、国連票決において新たな政治勢力として浮上してきた。したがって、朝鮮半島問題に関する米国及び旧宗主国を含む西側陣営諸国の見解も、1950年代よりは温厚な路線に変化した¹⁷⁸。朴正熙政権も上述した国際関係の変化に注目し、1950年代の李承晩政権において韓国の外交政策の

¹⁷⁶ 国連朝鮮統一復興委員団『国連韓国統一復興委員会報告書（1954～1960）』国会図書館、1964年。

¹⁷⁷ 前掲注75、210-211頁。

¹⁷⁸ 例えば、1961年に米国から、北朝鮮が国連の権威を認める条件付きで、「北朝鮮も招聘する」いわゆる「スティーブンソン方式」の決議案を提出し、99加盟国の内、賛成59、反対14、棄権23、欠席3票で採択された。前掲注208、212頁。

視野に含まれなかった第三世界諸国に対して、親善使節団の派遣及び招聘などの努力をはじめた¹⁷⁹。韓国の第三世界に対する外交政策の原則を議論する際に、「ハルシュタイン原則（Hallstein Doctrine）」を指摘しなければならない。ハルシュタイン原則とは、「大韓民国が朝鮮半島の唯一な合法政府」として認め、諸外国が北朝鮮との国交樹立を容認しない「二つの韓国の否定」である。したがって、韓国と国交を持つ国が北朝鮮と国交樹立すると、韓国は国交を断絶した¹⁸⁰。また、北朝鮮の国連加盟はもちろん国際機関への参加や、国連総会に招聘されることも強く反対していた¹⁸¹。

こうした朴正熙政権の強行路線は、1960年代後半からのニクソンドクトリンの発表、米中関係や日中関係の改善などのいわゆる冷戦構造のデタントという国際秩序の変化によって、転換を迫られることとなった。1970年の8・15記念演説では「ハルシュタイン原則の廃止」がはじめて示唆され、1972年には南北の分断以降、初めて南北会談に関する合意まで行われた。さらに1973年には「6・23平和統一政策宣言」の発表により、ハルシュタイン原則が廃止された。こうして1970年代前半には南北関係が徐々に改善されていったが、第三世界における競争が弱まることはなかった。なぜなら設立当初、「中立主義」を掲げていた非同盟会議の政治理念が変化したからである。

1970年代の非同盟会議は反米傾向のアフリカ諸国が主導権を握り、1970年及び1973年の非同盟諸国首脳会議で朝鮮半島問題について、「平和、独立開発、協力及び国際関係の民主化の宣言」において、「韓国に駐屯している外国部隊の存在が国家の独立、国際平和・安全に脅威になっている」と指摘し、北朝鮮側と同様の認識を示していた¹⁸²。非同盟会議の路線変更と共に、1975年8月、北朝鮮は非同盟諸国会議に参加を果たし、第三世界における韓国と北朝鮮の競争はさらに激化していった。こうした非同盟諸国の北朝鮮に対する支持は既存の

¹⁷⁹ 1961年の国連総会における朝鮮問題について、13カ国の支持を得た。その要因の一つは、朴正熙の革命政府は1961年国連総会の先駆けアフリカ16カ国に親善使節団を派遣であると指摘されている。前掲注179、107頁。

¹⁸⁰ 韓国の外交政策においてハルシュタイン原則によって国交を断絶した例としては、モリータニア（1964年）、コンゴ共和国（1965年）がある。前掲注179、233頁。

¹⁸¹ 前掲注75、243頁。

¹⁸² 前掲注179、221頁。

対立構造を変化させ、もはや国連も両国の意見調整に限界をみせた¹⁸³。1975 年に開かれた第 30 次国連総会では、朝鮮半島問題について韓国側は韓国、北朝鮮、米国、中国が議論する決議案(国連決議 3390A)を提出し、北朝鮮側は、UNCURK の解体、在韓米軍の撤退、軍備縮小を主な内容にする決議案(国連決議第 3390B)を提出した。ところが、国連はいずれかの決議案を選択できず、両方採択してしまった。国連における朝鮮問題に関する議論は、特に解決案を導き出せず泥沼化の様相を呈していた。結局、朴正熙政権は競争を避けるため、朝鮮半島の問題を国連総会に想定しない方針を発表し¹⁸⁴、北朝鮮側も追加の決議案を提出しないことを暗黙裏に同意したことにより、国連総会における「西側陣営」と「東側陣営」の競争は一旦収束された。

以上のように、韓国が第三世界に注目した背景には、国連で朝鮮半島問題が議論されている中で非同盟諸国の政治的影響力が増大していた事情があったのだった。国際社会における第三世界の浮上に伴い、朴正熙政権はそれらの国々との関係強化を図った。例えば、1950 年代においては限定的であった「使節団」の数を、1960 年代半から 1970 年代までアジア、アフリカ、中南米、中東地域を対象に大幅に拡大した¹⁸⁵。また、非同盟諸国に対する関係強化のため、通商拡大、経済協力、技術協力、文化交流、医師派遣・医療品援助、テコンド教官派遣を実施した¹⁸⁶。第三世界との関係強化の手段の一つとして、開発援助が用いられたのである。次項では、その詳細について記述する。

第 2 項 途上国支援の開始

¹⁸³ United Nation. *Resolutions Adopted by the General Assembly 30th Session*. 20 November 1975.

国連ウェブサイト <http://www.un.org/documents/ga/res/30/ares30.htm> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

¹⁸⁴ 大統領秘書室「第 31 次国連総会、韓国問題に関する共産主義側決議案の撤回の動きに関する政府の基本方針」1976 年。

¹⁸⁵ 朴正熙政権が使節団を派遣した国の数は次のように拡大された。1965 年(15 カ国)、1966 年(10 カ国)、1967 年(17 カ国)、1968 年(37 カ国)、1969 年(22 カ国)、1970 年(19 カ国)、1971 年(9 カ国)、1973 年(65 カ国)、1974 年(88 カ国)、1975 年(43 カ国)、1976 年(33 カ国)、1977 年(16 カ国)、1978 年(14 カ国)。前掲注 179、226-242 頁。

¹⁸⁶ 前掲注 179、234 頁。

朴正熙政権の開発援助は、1960年代に「技術協力¹⁸⁷」の「研修生受け入れ」と「専門家派遣」から始まった。1963年に米国のUSAIDの資金により途上国の研修生を受け入れることが最初の事業だった。1965年には同事業が韓国政府の資金により実施され、1967年には外務部（Ministry of Foreign Affairs）と科学技術処（Ministry of Science and Technology）によって、「専門家派遣事業」がなされた。こうして、当初は外国や国際機関によって開始された韓国の途上国支援は、韓国政府自身の資金により実施されるようになっていった。この時期の技術協力の具体的な中身は、いわゆる商業的技術である製造技術とは異なる。すなわち、農林水産業、鑛工業、サービス部門の生産経営、行政、教育などの公共技術がその対象になり、途上国の経済、社会発展に求められる幅広い技術が主であった¹⁸⁸。こうした分野における調査、研究、訓練などを目的として、途上国の人々を韓国に招くのが「研修生受け入れ」、韓国人を途上国に派遣するのが「専門家派遣」である。「研修生受け入れ」事業の実績は、1963年～1971年（820名）、1972年～1981年（2164名）に拡大され、「専門家派遣」事業も1963年～1971年（18名）、1972年～1981年（80名）に大幅に増えていた¹⁸⁹。

1970年代には、1960年代に続き「研修生受け入れ」と「専門家派遣」がより積極的に行われつつ、1977年には「機資材等供与事業」も始まった。機資材等供与事業とは、被援助国に無償で物品及び資金を提供することである。提供される物品としては、生産機械、農業機械などの生産財、事務用品医療用品、食料などの消費財がある。資金供与については、自然災害の被害に際し、人道的な観点から行われた。こうした機資材等供与事業は、上述したように経済的な国益より非同盟諸国との関係改善、北朝鮮との競争外交を念頭においたものであり、国際社会の自然災害に対応するための緊急資金という特徴をもっていた

¹⁸⁷ 技術協力（Technical Cooperation）または技術援助（Technical Assistance）とは、途上国の経済社会発展及び国民福祉向上を目的とし、途上国国民の知識、技能、生産能力等を向上させるため、資源を提供することを意味する。政府機関が途上国に対して、無償で「研修生受け入れ」、「専門家派遣」、「物資、サービスの提供」などの事業を行うことである。ジ・ヨンギ『韓国の開途国援助政策』韓国国際協力団、1993年、79頁。

¹⁸⁸ ナ・ウォンチャン『我が国の対開途国技術協力の政策方向』産業研究院、1991年、12頁。

¹⁸⁹ 科学技術処『国際技術協力統計』1990年。

¹⁹⁰。そして、1978年には最初の「プロジェクト型事業」としてネパールに「蚕産業試験所運営事業」が実施されている¹⁹¹。プロジェクト型事業とは、物品、技術、資金などをパッケージとして提供するものである。

<表 3 技術協力の地域別実績>

単位：名、%

	アジア	アフリカ	中南米	中東	その他	合計
研修生 受け入れ	2411 (80.8)	190 (6.4)	124 (4.1)	253 (8.5)	7 (0.2)	2984 (100)
専門家 派遣	37 (37)	38 (39)	17 (17)	7 (7)	・	98 (100)

出典：科学技術処、国際技術協力統計、1993年10月。

注：研修生受け入れ（1963年～1981年）、専門家派遣（1967年～1981年）。

韓国の途上国支援の実績は大幅に拡大されたが、その地域別配分、とりわけアジアとアフリカに対する実績に注目したい。「技術協力」のアジア地域における実績は、研修生受け入れ（80.8%）と専門家派遣（37%）が極めて高い。こうした背景には、韓国が1970年代に東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations, ASEAN）諸国と非同盟諸国と外交関係を進展させるため、無償資金協力、経済・技術協力を力を注いだことがある¹⁹²。1970年代には韓国とアジアの国交樹立が多くなされたこともこうした特徴を説明する¹⁹³。次にアフリカについても、アジア地域と同様に非同盟諸国との外交関係の進展が考えられる。機資材等供与事業の場合は、アフリカに対する供与額が全体の52.6%と半分を超えている。韓国の開発援助実績全体の地域別割合と比較してみると、朴正熙のアフリカ地域に対する高い関心があったと言える。1987年から2011

¹⁹⁰ 前掲注187、42頁。

¹⁹¹ これは、1970年代に始まった唯一なプロジェクト型支援である。

¹⁹² 前掲注76、77頁。

¹⁹³ 韓国は、カンボジア（1970年）、インドネシア（1973年）、インド（1973年）、ネパール（1974年）、ラオス（1974年）、シンガポール（1975年）、スリランカ（1977年）と国交樹立をしていた。

年までの韓国の開発援助の地域別実績において、アフリカは 14%に過ぎない¹⁹⁴。その詳細については次項に記すが、競争外交がこうした背景の一因として考えられる。

＜表 4 機資材等供与事業の地域別実績：1977 年～1981 年＞

単位：万ドル、%

地域	アジア	アフリカ	中南米	中東	東欧	合計
実績	250	656	237	99	4	1246
割合	20.1	52.6	19	7.9	0.3	100

出典：韓国国際協力団『韓国国際協力団年報』1992 年、346-347 頁。

第 3 項 途上国支援開始の要因

韓国の開発援助は、朴正熙政権期に「研修生受け入れ」と「専門家派遣」を中心とした技術協力から始まり、その実績も 1960 年代半ばより次第に拡大していった。前章で検討したように、開発援助の第一歩を歩み始めた時期の韓国は経済発展のための十分な財源を備えておらず、日本から開発援助を受ける被援助国であった。それにも関わらず、なぜ韓国は開発援助の実施に取り組み始めたのか。その要因について分析してみよう。

第一の要因として指摘できるのは、非同盟諸国を中心とした第三世界が、競争外交の主戦場となったことである。非同盟会議は第二次大戦後アジア・アフリカの新生独立国によって形成され、そこでは東西冷戦の政治的・軍事的対立の中、いずれの陣営にも属さない中立主義が掲げられていた。しかし国際環境の変化や主要立役者の失脚によって、中立路線は次第に変化していった¹⁹⁵。

¹⁹⁴ 1987 年から 2011 年まで、韓国の開発援助の地域別実績は、アジア（63%）、アフリカ（14%）、米州（7%）、大洋州（1%）、欧州（4%）、その他（11%）である。OECD DAC Statistics ウェブサイト <https://stats.oecd.org>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）により、著者作成。

¹⁹⁵ 非同盟運動に関する理念、創立過程、歴史的経緯などについては以下を参照。岡倉古志郎『非同盟運動序説』新日本出版社、1999 年。

非同盟運動のはじまりは、1954年に開かれた第一次アジア・アフリカ会首脳会議、いわゆる「バンドン会議」である。25ヵ国が参加した同会議では、領土及び主権の尊重、内政不干渉、平和共存などを趣旨とする「世界平和と協力の推進に関する宣言」が採択された。続いて、1960年前後の新生独立国の大半が加わり、1964年にベオグラードで開かれた「第一次非同盟諸国首脳会議」には、57ヵ国が参加し新たな政治勢力の誕生を示唆した。また、植民地主義の反対、核実験中止、軍縮、中国の国連加盟などを求める27項の「共同声明」に加えて、米ソ首脳会談を求める声明も採択された。非同盟会議の誕生は、米ソが柱になる二極体制に対抗する存在が表れたことを意味した。では、非同盟会議において朝鮮問題はどのように扱われていたのだろうか。

非同盟国会議において朝鮮問題が最初に議論されたのは1964年であるが、その当時は、分断国家問題というテーマの一部として限定的に扱われていたのみであった¹⁹⁶。しかし、1970年の会議から、「韓国に駐屯している外国軍隊、とりわけ在韓米軍の存在が朝鮮半島の平和に妨げになっている」との指摘がなされるようになり、朝鮮半島問題について具体的な見解が示されるようになった¹⁹⁷。朝鮮問題は1964年のカイロ会議以降、1981年のニューデリー外務大臣会議を除いた全ての会議で議論され¹⁹⁸、より多くの国の支持獲得を必要とする韓国と北朝鮮にとって極めて重要な主戦場となった。

他方、朴正熙政権が第三世界に外交資源を投入した背景には、外交の競争相手である北朝鮮が第三世界に対する外交を積極的に繰り広げていた事情があった。言い換えれば、朴正熙政権が競争外交に力点をおいたのは、北朝鮮の外交政策に対抗したという側面もあった。北朝鮮の非同盟諸国に対する接近は南北間の国交樹立国の数に端的に現れる。非同盟会議の直後の1962年12月、韓国と北朝鮮の国交樹立国の数は53対15であったが、北朝鮮が非同盟国会議に参加した1976年には95対90になり、ほぼ同数を記録した¹⁹⁹。

1956年金日成は、第3次朝鮮労働党大会の報告において「バンドン会議の5

¹⁹⁶ 朝鮮問題については、「全ての分断国は内政不干渉なしに平和的な方法で領土の統一のために解決策を模索する」と間接的に指摘された。前掲注182参照。

¹⁹⁷ 前掲注182。

¹⁹⁸ 前掲注75、242項。

¹⁹⁹ ゴ・ビョン Chol『北韓外交論』慶南大学極東問題研究所、1978年。

原則」及び「反帝国主義」を支持し、非同盟国会議が開かれる前から第三世界に対する関心を示していた²⁰⁰。また、アフリカ諸国の誕生後の 1961 年の第 4 次労働党大会において金日成は、「我々は民族独立及び社会進歩のため闘争するアジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国との関係強化のため、より多くの国と外交関係を結ぶ」と述べ、非同盟会議を視野に入れた「競争外交」に積極的に取り組む姿勢を明らかにした²⁰¹。このように、北朝鮮が非同盟会議に注目した背景には、米ソ陣営以外の国が連携し政治力を高めるのを観察し、非同盟会議の理念と北朝鮮の外交政策、とりわけ反米、主体思想と一致すると判断したためと考えられる²⁰²。また朝鮮戦争以降、韓国には米軍が依然として駐留する中、中国軍の完全撤収した北朝鮮にとって²⁰³、「外国軍隊の撤収」を提唱する非同盟会議の理念に対する支持は、軍事的脅威から安全保障を確保するための手段であった。

北朝鮮は、非同盟会議諸国との関係強化のため、政府代表团、貿易・親善代表团を派遣し、スリランカ、ビルマ、チリなどに親善協会を結成し連携を図り、ベトナム、ラオス、キューバ、カンボジア、ウガンダなどの民族解放闘争を積極的に支持した²⁰⁴。興味深いのは、アフリカのザイール（現在のコンゴ共和国）で北朝鮮の外交官を務め、韓国に亡命したコ・ヨンファンは、「1960 年代から 1980 年代まで極めて大きな力を注ぎ、韓国と北朝鮮の間の競争外交が激しかった。北朝鮮は国連においてアフリカの力を借りて、支持を得るため努力した。例えば、1974 年ザイールに 3 千万ポンドの無償援助をした」と述べており、北

²⁰⁰ 労働党は「バンドン会議は植民主義に反対し、平和を支持する数億万人の亜細亜アフリカ人民の念願を表明し、5 原則に基づきこれらの人民の団結したことを見せつけ、帝国主義者に多大な打撃を与えた」と述べ、バンドン会議を公式的に支持した。また、「異なる社会性制度を持つ国々の平和的共存に関するレニン主義を堅持し、自習権の相互尊重及び平和的共存に対して政治的実務的な連携をとるために努力する」と述べた。安保統一問題研究所『北韓外交政策基本資料集 1』東亜日報社、1980 年、271 頁。

²⁰¹ 前掲注 200、274-275 頁。

²⁰² イ・ギジョン「北朝鮮の対第三世界非同盟外交政策」『市民政治学会報』1 号、市民政治学会、1997 年、187-208 頁。

²⁰³ 北朝鮮に残留していた中国軍は、1958 年まで完全撤収した。平和研究院編『北朝鮮軍事問題資料集（1948-1988）』平和研究院、1989 年、78-79 頁。

²⁰⁴ ホ・ムンヨン「北韓外交政策の変遷史」『韓国政治外交史論叢』第 10 号、韓国政治外交史学会、1994 年、481-530 頁。

朝鮮も競争外交のために開発援助を実施していたことを確認できる²⁰⁵。

上述のような国際環境の変化を、朴正熙はどのように認識したのであろうか。李承晩政権は国家の正統性すなわち朝鮮半島の正統性を持つ政府としての承認を得るため米国を中心に外交政策を展開していたが、朴正熙政権の場合米国はもちろん、より多くの国々からの承認を得るため努力していた。革命政府は政権獲得直後の6月28日、大規模の親善使節団を編成し、米州地域（13 各国）、東南アジア地域（15 カ国）、中東地域（12 カ国）、欧州地域（17 カ国）、アフリカ地域（19 カ国）の合計 61 カ国に派遣した²⁰⁶。1960 年現在、韓国と国交樹立している国が 16 カ国、大使館が設置されている国が 17 カ国に過ぎなかったことを考えれば、いかにその数が多かったかがわかるであろう。特に、東南アジア、中東、アフリカ地域は、1950 年代には韓国政府の外交の主眼に含まれていなかった地域であり、朴正熙政権が政権発足当時から、いかに第三世界に対する関心を持っていたのかを示唆している²⁰⁷。これらの地域に対して、翌年にも再び親善使節団を派遣し、友好関係増進、国連における韓国支持、経済協力、文化交流を求めている²⁰⁸。朴正熙が就任初期から親善使節団の派遣に力を注いだ理由の一つは、軍事クーデターによって政権を樹立したという背景ゆえに、脆弱であった朴政権の正統性を、確固たるものにしたいとの思惑があったと考えられる。1961 年の親善使節団の役割は、「革命政府が韓国の正統性を持つ政府であるという承認を得る」ことであった²⁰⁹。すなわち、北朝鮮との競争外交以前に、民主的な投票の結果として選ばれたわけではなかった朴正熙の場合、対外的に改めて承認を得る必要があったと推察される。

朴正熙政権が北朝鮮との競争外交の手段として開発援助を用いた事実は、外交文書からも窺える。例えば、第 20 次国連総会に参加した外務長官の報告資料

²⁰⁵ 自由アジア放送ウェブサイト

http://www.rfa.org/korean/weekly_program/news_analysis/africa_aid-11262009110008.html（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

²⁰⁶ 外務部亜中東局「アフリカ親善使節団の報告」管理番号 DA0095409、1961 年。

²⁰⁷ 特に、李承晩政権の外交政策においてアフリカが主眼に入っていなかったのは、李承晩政権の外務部の組織にアフリカを担当する部署は存在しなかった。地域外交を務めるのは政務局の下に、企画課、亜州課、欧州課、米州課である。1950 年代に国交樹立したアフリカ国もなかった。前掲注 76、333、482 頁。

²⁰⁸ 外務部『韓国外交 30 年』1979 年、114 頁。

²⁰⁹ 前掲注 206。

では、朝鮮半島問題に関する共同提案書に反対した仏の影響により、仏の旧植民地であったアフリカ諸国も反対することを懸念していた²¹⁰。アフリカ・アジア諸国の浮上に関する懸念は徐々に高まりを見せ²¹¹、第 22 次国連総会の代表団の報告には、単なる親善外交の他に新生アフリカ諸国に対する「経済協力及び技術協力」の必要性が提案されるようになる²¹²。朴正熙政権が競争外交に開発援助を用いて、北朝鮮の国交樹立の阻止を試みた例もあった。1968 年の北朝鮮と中央アフリカの国交樹立に関する合意について²¹³、駐仏大使は両国の国交樹立を阻止するため中央アフリカ大統領と会談を行い、北朝鮮と国交樹立をしないように説得した²¹⁴。興味深いのはその約束を確固たるものとするため、医療団の派遣や開発援助の増額を提案したことである²¹⁵。なお、朴正熙政権の競争外交は上述した国々にとどまらず、非同盟諸国に対して幅広く展開された。政府の非同盟諸国に対する外交政策に関する国会議員の質問について、朴正熙は「政府は対中立国に対する外交関係を強化するため、1968 年から医療分野の技術協力をはじめ、医療団派遣（専門家派遣）、薬品援助（無償資金協力）を通じて、我が国と中立諸国の関係を実質的な関係に転換するため努力している」と競争外交のために開発援助を実施していることを明らかにした²¹⁶。つまり、韓国の技術協力を中心とした開発援助がはじまった要因は、上記で分析したように、非同盟諸国を対象にした北朝鮮との競争外交が主な要因であった。

²¹⁰ それに加えて国連大使も、韓国単独招聘案が採択されるよう「アジア、アフリカ諸国」に対して積極的に説得したという報告もある。大統領秘書室「第 20 次国連総会報告」管理番号 EA0002386、1965 年 12 月 20 日。

²¹¹ 第 21 次国連総会の対策会議においても、韓国単独招聘について圧倒的な支持を得られることは困難であると議論していた。大統領秘書室「第 7 次国連総会対策会議」管理番号 EA0002492、1967 年 9 月 25 日。

²¹² 大統領秘書室「第 22 次国連総会代表団の総会報告」管理番号 EA0002549、1968 年 3 月 13 日。

²¹³ 韓国と中央アフリカ共和国は、北朝鮮より先駆け 1963 年に国交樹立していた。前掲注 173。

²¹⁴ 大統領秘書室「北鬼と中央アフリカ間の外交関係樹立の阻止（駐仏大使報告）」管理番号 EA0002756、1969 年 9 月 22 日。

²¹⁵ 前掲注 214。

²¹⁶ 国会事務処「第 74 回国会会議録」1970 年 7 月 10 日、8-9 頁。

第2節 実施機関設立の前夜：全斗煥政権

韓国にとっての初の援助実施機関である EDCF が設置されたのは、全斗煥政権下でのことである。EDCF は有償資金協力の実施機関であり、今日に至るまで韓国の開発援助において担う役割は基本的に変わってない。なお、後に DAC 加盟が議論されるに至るまでは有償資金協力の実績が無償資金協力を上回っていたことに鑑みれば、EDCF の設置は援助国としての韓国が踏み出した重要な一歩であった。本節では、なぜ韓国が開発援助の実施機関、とりわけ EDCF を設置したのかを明らかにする。この問いに答えるため、北朝鮮との競争外交が 1970 年代半ばに再び加熱した事情を踏まえつつ、EDCF の設置過程とその要因を分析する。

第1項 全斗煥政権の非同盟外交

国際社会における韓国と北朝鮮の競争は、1970 年代半ばには一時的に収束したが、1976 年、北朝鮮の非同盟会議加盟によって再び加速することとなった。北朝鮮は、非同盟会議の加盟を果たし、60 ヶ国と国交樹立に成功した²¹⁷。韓国と北朝鮮の国交樹立国の数も、1970 年の 81 対 35 から 1979 年には 111 対 95 まで差が縮まった²¹⁸。北朝鮮に追いかける状況の中で発足した全斗煥政権は、就任演説で「朝鮮半島を巡る国際関係及び韓国の地政学的位置に注目している。国家の安全保障は、いかなるものとも代替できない生存の必須条件である」と強調し、朴正熙政権と同様に北朝鮮と体制競争することを示唆した²¹⁹。安全保障を重視する全斗煥政権の第三世界に関する認識はいかなるものであったのか。外交部の内部文章によると、1980 年代の第三世界の特徴について「ほぼ全ての国が非同盟会議に加盟しており、政治的理念は反植民地主義、反西方主義の傾

²¹⁷ 韓国も参加申請をしたものの加盟を果たせなかった。1970 年代の非同盟会議の政治理念の変化については、前掲注 195 を参照。

²¹⁸ ホ・ムンヨン「北朝鮮外交政策変遷史」『韓国政治外交史論叢』第 10 集、韓国政治外交史学会、1994 年、522 頁。

²¹⁹ 「第 11 代大統領就任演説」1981 年 9 月 1 日、大統領記録館ウェブサイト演説記録データベース <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

向が強くなった。但し、新生独立国の場合、政治的理念より経済的利益、とりわけ経済協力、開発援助、貿易促進などにも力点を置くように変化した」と分析した²²⁰²²¹。なお、「非同盟会議の中で反帝国主義諸国がリーダーシップを発揮しており、北朝鮮もその一員として活躍している」と指摘した²²²。こうした分析を踏まえて、全斗煥政権の第三世界に対する外交政策の基本方針を次のように定めていた²²³。第一に、第三世界において北朝鮮を制圧する。すなわち、韓国を支持する国をさらに拡大させ、韓国と国交のない国及び北朝鮮のみ国交樹立している国に対して、外交関係を強化する。第二に、国際社会における韓国と北朝鮮の共存を現実化させる。ここでいう共存の現実化とは、国連をはじめとする国際会議で反韓世論を軽減させ、最終的には国連同時加盟を果たすことである。興味深いのは、こうした目的を実現するため、無償資金協力、経済協力、外交使節団の交換などが活用されたことである²²⁴。全斗煥政権が開発援助を用いて競争外交に取り組んだのは、ASEAN5ヶ国、アフリカ5ヶ国の訪問において確認できる。

李承晩も朴正熙政権も、いずれもが二国間関係強化を図っていたが、主な対象国を米国、日本などの先進国に限っていた²²⁵。しかし、全斗煥政権はアフリカ5ヶ国、東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations、ASEAN）5ヶ国の途上国にも訪問し、二国間関係の強化を試みた²²⁶。特にアフリカ5ヶ国は韓国大統領としてはじめての訪問であり、全斗煥政権が対アフリカ政策に

²²⁰ 第三世界を先発途上国、石油輸出国機構（Organization of the Petroleum Exporting Countries、OPEC）、開発途上国、最小国（Mini-State）に区別した。前掲注 220。

²²¹ 外務部北米課「南北韓単独国交樹立国に対する外交活動の基本方針」登録番号 9511、分類番号 721.2、1981年。

²²² 前掲注 220。

²²³ 前掲注 221。

²²⁴ 同上。

²²⁵ 李承晩の海外訪問は、台湾、日本、米国、ベトナムであった。朴正熙の訪問国は、米国（3回）、西独、豪州、日本という先進国に力点がおかれ、途上国の場合、マレーシア、フィリピン、タイに訪問し、アジアに限られていた。フィリピンの場合、「ベトナム参戦7ヶ国の首脳会談」の参加であった。

²²⁶ 全斗煥政権が途上国を訪問したのは、1981年 ASEAN5ヶ国（マレーシア、インドネシア、フィリピン、シンガポール、タイ）、1982年アフリカ5ヶ国（ケニア、ナイジェリア、カーボン、セネガル）訪問、1983年アジア・大洋州（ビルマ、インド、スリランカ、豪州、ニュージーランド）訪問である。但し、1983年のアジア大洋州訪問の場合、初帰着地であったビルマで起きた爆弾テロ事件により中断さ

力点をおくことを予見させた²²⁷。アフリカは北朝鮮より国交樹立国が少ない唯一の地域でもあった。インドネシア、マレーシア、シンガポール、アフリカ 5 ヶ国は、非同盟会議加盟国であり、セネガルの場合、西アフリカ経済共同体（Economic Community of West African States、ECOWAS）の加盟国として周辺 15 ヶ国の協力も期待できる国であった。全斗煥政権以降で韓国の大統領がアフリカを訪問したのは 24 年後のことである。そのことに鑑みても、全斗煥政権のアフリカに対する関心の高さは特筆される。全斗煥の ASEAN5 カ国とアフリカ 5 カ国の訪問は、時期的にも 1982 年の非同盟会議の直前であり、競争外交を念願においた訪問であったと考えられる。

1960 年代より韓国と北朝鮮の競争外交は展開されてきたが、ここで注目したいのは、1970 年代にその内容が変化したことである。1960 年代の朝鮮半島問題について「西側陣営」と「東側陣営」の決議案が毎年想定される方式から、1970 年代には「韓国」と「北朝鮮」が決議案を必要に応じて想定するようになった。すなわち、「韓国」と「北朝鮮」がそれぞれ統一政策を打ち出し諸外国から支持を求めなければならなかった。例えば、北朝鮮は、第 6 次朝鮮労働党会議において内政は南北の地域政府が制し、外交と国防は連邦政府が担う「高麗民主連邦共和国の創立方法」を提示した²²⁸。他方、全斗煥政権も、南北の首脳会談で対話をはじめ統一憲法に基づいた国づくりを趣旨とする「民族和合民主統一方法」を提示した²²⁹。

こうした両国の統一政策が打ち出された後、全斗煥政権は、まず朝鮮半島と地理的に近い ASEAN 諸国に訪問し、朝鮮半島の安定は東南アジア地域の安全保障の確保にも繋がると指摘し、朝鮮問題に関する協力を求めた²³⁰。その翌年

れた。

²²⁷ 全斗煥は、最初の訪問国であるセネガルの記者会見で、「アフリカは「眠っている大陸、黒い大陸」ではない」と強調し、韓国人が持っていた偏見と異なる新時代が開いたことを力説した。『朝鮮日報』1982 年 8 月 26 日、3 面。

²²⁸ 金日成「朝鮮労働党第六次大会の中央委員会事業報告」『金日成著作集 35』朝鮮労働党出版社、1987 年、346-356 頁。

²²⁹ 全斗煥「統一憲法を作り民族和合民主統一」『全斗煥大統領演説文集：第 2 集』、1982 年、367 頁。

²³⁰ ASEAN 諸国訪問記者会見で全斗煥は、「今日の国際情勢は流動的であり予測も困難な状況を考えれば、北東アジアにおける韓国の位置は、東南アジアの平和維持のためにも重要だと思う」と指摘し、「東南アジアと韓国の安全保障の協力は看過

にはアフリカ諸国にも訪問し、「アフリカ諸国は、非同盟会議の中心国であり、国際政治に多大な影響力を有している。しかし、我が国のように朝鮮半島問題を深刻なものとして扱っていなかった。今度の訪問を通じて、朝鮮半島問題に関する十分な理解と支持を得た」と述べた²³¹。こうした支持を得るため、全斗煥政権はどのような提案を行ったのか。

全斗煥政権は ASEAN5 ヶ国、アフリカ 5 ヶ国に対して、諸外国との関係強化のため、技術協力を拡大する方針を明らかにした上で、今後、韓国が途上国支援により積極的に取り組むことを表明した²³²。言い換えれば、朴正熙政権下ですでに実施されていた技術協力に加えて、新たな援助形態である有償資金協力の導入をも示唆したのである。「競争外交」の観点から、非同盟諸国の政治的な支持獲得のために開発援助を利用したと言えよう。これは韓国の外交政策における一手段として、その後、定着するようになった²³³。

第2項 対外経済協力基金（EDCF）の設立

非同盟諸国を初めとする途上国との経済協力を推進すべく、全斗煥大統領は大統領令により「海外協力委員会²³⁴」を設置した。海外協力委員会は海外協力に関する業務を効率的に推進するために設置された委員会であり、経済企画院²³⁵の長官が委員長を務めた。1961年の発足以来韓国の経済政策の核心を担って

できない」と述べた。『朝鮮日報』1981年7月8日、3面。

²³¹ 前傾注 227。

²³² 1981年6月25日、ASEAN 出国の記者会見において「ASEAN5 ヶ国は、韓国と同様に途上国として経済協力及び技術協力をを用いて相互補完的協力関係を構築し、有益な成長促進効果を期待できると確信する」と述べた。大統領秘書室『全斗煥大統領 ASEAN 巡訪』1981年、13頁。また、1982年8月17日、ケニアの記者会見において「私は人類が直面している最大の課題である貧困削減に資する目的に開発途上国と協力を強化し、特にアジアとアフリカの協力が拡大されるきっかけとなることを希望する。」と述べた。大統領秘書室『世界に向けた巨歩』1982年、35頁。

²³³ 同上。

²³⁴ 「海外協力委員会」は、海外協力に関する業務を効率的に推進するため設置された。経済企画院長官を委員長にし、外務部、財務部、国防部、農林水産部、商工部、動力資源部、建設部、保健社会部、労働部、交通部、科学技術部の長官及び大統領秘書室経済主席秘書官などが委員である。

²³⁵ 「経済企画院」は国の経済・社会発展のための総合計画を立案、運用、投資計画の調整、予算編成、中央行政機関の企画に関する調整及び審査、物価安定、対外

いた経済企画院は、全斗煥政権においてその権限が拡大され、長官は副総理が兼任した。つまり、海外委員会は対外経済政策の企画、立案、実施を総括的に調整する場であった。

全斗煥大統領のアフリカ訪問の翌年である 1983 年 9 月、海外協力委員会から EDCF の設置がはじめて提案された。海外協力委員会は 1983 年 9 月の「開発途上国協力拡大方案」及び 1984 年 12 月の「対途上国経済協力方向」で、途上国に関する幅広い経済協力の必要性和方向性を模索した。但し、この段階では途上国に対する経済協力の重要性は認識していたものの、開発援助を通じた途上国支援をするほどの十分な財政状況が整っていないため²³⁶、財務部と商工部などでは民間資金を用いた貿易拡大及び直接投資を優先する意見が強かった²³⁷。

他方、朴正熙政権から技術協力を中心とした開発援助関連業務を務めた外務部は、1984 年 10 月の「対途上国協力方案」で経済協力における借款のみならず、無償資金協力、技術協力、国際機関への出資などを専門機関の下で実施する経済協力を推進する具体的な計画を発表した²³⁸。途上国への経済協力をより体系的に推進する必要性には外務部も同様の意見であった。つまり、この段階の議論は、経済協力の必要性は共有するものの、具体的な制度整備の議論にまでは至っていなかった。

実施機関の設立を巡る議論の停滞は、アジア大会の開催年である 1986 年に、対外協力委員会の提案により打ち破られることとなる。1986 年 6 月、対外協力委員会²³⁹の「対途上国経済協力増進方案」では、途上国に関する基本方針及び具体的な制度として「対外経済協力基金の設立」が提案されたが、これは有償

経済政策に関する業務を総括する中央行政機関である。1961 年発足した以来、主な国家政策を企画及び実施していた。経済企画院の長官は財務部出身、商工部出身などが多かった。なお、全斗煥政権と盧泰愚政権においては副総理が経済企画院の長官を兼任した。「対外経済調整室」では、対外経済政策の調整、首脳会談の議題設定及び基本方針調整、人材交流及び企業の海外進出に関する重要政策の調整など、以前より具体的な権限が与えられた。

²³⁶ 1984 年の韓国の債務は 420 億ドルである。

²³⁷ 財政經濟部、韓国輸出入銀行編『対外経済協力基金 20 年史』輸出入銀行、2007 年、52 頁

²³⁸ 韓国国際協力団『韓国国際協力団 10 年』2001 年、34-36 頁。

²³⁹ 「海外協力委員会」は「対外協力委員会」に名称を変更し、1986 年政府組織変さらににより対外経済協力委員会の事務所は「経済企画院」の「対外経済調整室」に吸収された。

資金協力の実施機関に関する議論を具体化する発端となった²⁴⁰。その背景には、1980年代に非同盟諸国を含む途上国からの資本及び技術提供の要請に、より能動的に対応できる手段が欠如しているとの問題意識があった。対途上国経済協力増進方案には、経済協力に関する「基金を設置」と共に、新たな管理機関として「対外経済協力公社を設立」する案も含まれていたが、最初の1～2年は財務部傘下の韓国輸出入銀行に業務を委託することを提案した。しかしそのためには、資金を管理する「所管部署の調整」が必要だった。

基金設置を積極的に推進していた「経済企画院」は、経済企画院が管理・監督を務め、輸出入銀行が基金を運営することを骨子とする「対外経済協力基金法の草案」を作成したが、そこでは管理・監督機関に関する意見の相違が生じた。「経済企画院」は、経済、通商、外交、財政などの調整が求められるため、中立的に調整を果たせる経済企画院が務める必要との認識であった²⁴¹。他方、「財務部」は財政業務の延長線として財務部が所管する意見を出した²⁴²。

第3項 EDCF 設立の要因

全斗煥政権は、技術協力を中心とした開発援助を有償資金協力まで拡大し、その実施機関である EDCF を設立した。なぜ、全斗煥政権は EDCF を設立したのであろうか。その要因には、非同盟国の政治力の拡大、資源外交を含む市場拡大の要請、大統領の対外認識、経済企画院による調整機能があった。

韓国は経済成長を成し遂げたものの、依然として北朝鮮と対立しており、国際場裏では競争外交が再び加熱することとなった。途上国の多くが含まれる非同盟諸国の政治力の大きさは、朝鮮半島問題が国連で議論される中、競争外交を進める韓国にとり魅力であった。全斗煥は非同盟諸国に訪問し、国際社会における支持を得ることによって、北朝鮮を圧迫する外交を展開した。1981年、全斗煥政権は ASEAN とアフリカに訪問する前「民族和解民衆統一方案」を発表し、首脳会談を提案することによって、南北関係のリーダーシップの発揮を

²⁴⁰ 前掲注 237、54 頁。

²⁴¹ 同上、55 頁。

²⁴² 同上。

試みた²⁴³。しかし、北朝鮮は、全斗煥政権を対話の相手に認めないという認識を示し、首脳会談の提案も拒否した²⁴⁴。なぜなら、金日成は軍事クーデターで登場した全斗煥政権の正統性を疑っていたからである²⁴⁵。こうした韓国と北朝鮮の対立は諸外国の支持を得る競争外交に繋がっていた。例えば、全斗煥政権は「民族和解民衆統一方案」の発表後、各地域（欧州、中東アフリカ、アジア、米州）の大使館に積極的に宣伝するよう支持し、その反応も把握していた²⁴⁶。また、ASEAN、アフリカ諸国との共同声明においても、全斗煥政権を韓国の合法的な政府として認め、朝鮮問題について韓国を支持する内容は必ず含まれていた²⁴⁷。その支持獲得のため用いたのが開発援助であった。「開発援助の必要性及び期待効果」という内部文章によると、開発援助の目的に「北朝鮮の浸透活動の牽制、非同盟など国際会議で我が国の支持を誘導、北朝鮮の国交樹立阻止」も含まれている²⁴⁸。こうした認識は開発援助の実績においても表れている。全斗煥政権の機資材等供与事業の地域別実績は、1982年のASEAN5ヶ国と1983年のアフリカ5ヶ国訪問の前年度と比べて約二倍に増額されていた²⁴⁹。

全斗煥大統領は国際社会における非同盟国の政治力の拡大をどのように認識し、いかなる政策とったのだろうか。全斗煥はアフリカ訪問の記者会見において「韓国は途上国支援を積極的に実施することによって、途上国間の協力の新世紀を開く必要がある」と述べ、開発援助政策を積極的に推進する意向を明ら

²⁴³ 前掲注 229。

²⁴⁴ 外務部西武1（外交、安保）「大統領閣下 6・5 提議に関する反応（1981年6月9日）」1981年。

²⁴⁵ 駐インドネシア韓国大使のモックタル外務大臣面談録によると、北朝鮮を訪問したインドネシアのモックタル（Mochtar）外務大臣が金日成と面談において、首脳会談の提案に関する見解を聞くと、「韓国の当局者は広州事態に責任をとるべきである」と述べた。外務部「インドネシア外務大臣の北朝鮮訪問結果」管理番号 81-1619、1981年9月20日。

²⁴⁶ 情報2課「全斗煥大統領の南北首脳会談提案（1981年6月5日）後続措置」登録番号 27813、分類番号 726.11、1981年。

²⁴⁷ 前掲注 233。

²⁴⁸ 外務部国際経済局長「無償資金協力関係資料の要請」文章番号:경이 762-193）、1980年、6月27日。

²⁴⁹ 機資材等供与事業の地域別実績をみると、アジア地域（1981年446万ドル、1982年818万ドル）、アフリカ地域（1982年1898万ドル、1983年3958万ドル）である。韓国国際協力団『韓国国際協力団年報』1992年346-347頁。

かにした²⁵⁰。韓国の大統領としてはじめて取り上げた「南南協力」という言葉は、朴正熙政権には限定的に行われていた開発援助政策が外交政策の中で注目される発端となった²⁵¹。なぜなら、アフリカ訪問後には開発援助政策の見直しが全体的に進められたからである。全斗煥は、「今後、途上国間の相互依存関係を発展させるため、我が国の発展経験と技術を共有する予定である。それを実現させるため一貫性の持つ国際協力制度を構築する方針である」と述べ、後の開発援助政策の発展を示唆していた²⁵²。その具体的な表れが、アフリカ訪問の翌年に設置された「海外協力委員会」である²⁵³。特に、海外協力委員会は、開発援助の専門機関が設立される前段階において、国際協力に関する政策立案及び調整を行い、いわゆる司令塔としての役割を果たしていた²⁵⁴。また、「開発途上国協力拡大方案」及び「対途上国経済協力方向」が、個別に実施されていた開発援助政策を総合的に議論する基盤になったことは意義深いと考えられる。

他方、全斗煥政権が開発援助を積極的に推進し EDCF を設置した要因には、政治的要因のみならず経済的要因、とりわけ資源外交を含む市場拡大の思惑もあった。全斗煥政権は 1981 年の施政演説において、先進国をはじめ途上国も視野に入れた外交政策の展開と共に、市場拡大と開発援助に関する認識を示した²⁵⁵。こうした全斗煥政権の方針は、1980 年代に先進国で新保護主義が進められ、

²⁵⁰ 『京郷新聞』1982 年 8 月 26 日、3 面。

²⁵¹ 全斗煥政権が「南南協力」という言葉を取り上げたのは、他の援助国及び北朝鮮と差別化を図ったとも考えられる。すなわち、韓国と非同盟諸国は「植民地歴史を共有する国として先進国に警戒心を持っている」と指摘した上で、「短期間の経済発展の経験を提供する」と強調していた。前掲注 250。

²⁵² 『朝鮮日報』1982 年 8 月 26 日、1 面。

²⁵³ 具体的な業務としては、経済・国際協力分野に関する基本計画の立案、政策調整、大統領の訪問外交の成果管理などがある。『東亜日報』1983 年 1 月 21 日、2 面。

²⁵⁴ 例えば、1983 年 5 月には「対途上国技術協力強化方案」を発表し、ASEAN 及びアフリカ訪問以降、途上国の技術協力の要請に答えるため、約 18 億ウォンの予算規模を用いて、新規の研修生受け入れ、専門家派遣、国連及び各国政府の委託教育を実施することを明らかにした。『京郷新聞』1983 年 5 月 18 日、1 面。

²⁵⁵ 政府は、「欧州、アジア・太平洋、アフリカ・中央、中南米諸国と関係強化を図り、非同盟諸国及び理念と体制を異なる国に対しても門戸開放するため努力する」と明らかにした。また、「経済資源外交において輸出市場の多様化と貿易環境改善などに努力すると同時に、原油をはじめとする資源の長期的な安定確保の努力を継続する一方、世界各国と経済及び技術協力を拡大する」と述べた。国会事務処「第 108 回国会、第 5 次本会議議事録」1981 年 10 月 2 日、61 頁。

市場の多様化が求められたからである。すなわち、米国、日本をはじめとする先進国が主な貿易対象国であったが、それに加えて途上国が韓国の貿易に占める割合も高まってきた。韓国は 1960 年代から輸出志向の経済政策の下に、高い経済成長率を達成し、アジアの新興工業国として成長していた。オリンピック開催もあった 1988 年には、輸出総額が 593 億ドルで世界 10 位、一人あたり GNP が 4,040 ドルで世界 18 位、貿易収支も 138 億ドルの黒字を記録した²⁵⁶。

しかし、対外依存度が益々高くなるといった問題も、同時に浮上してきた²⁵⁷。韓国の対外依存度が高くなった原因は、1970 年代から続いた輸出型工業化にある。天然資源の不足する中で推進された工業化政策は、資本財及び原材料の輸入依存度を高めていた²⁵⁸。こうした経済構造の中身をみると、途上国の重要度が徐々にではあるが高まっていたのだった。韓国の貿易総額における途上国貿易の割合は、輸出が 1960 年の 11.3% から 1985 年には 29% と約 3 倍に伸び、輸入も 1960 年の 9.3% から 1985 年には 36% と約 3.8 倍に伸びていた²⁵⁹。特に、天然資源の場合、約 9 割を途上国から輸入しており、いわゆる「資源外交」として途上国の重要度は依然として高かった²⁶⁰。全斗煥政権は非同盟諸国の政治的影響力と共に、豊かな資源国であることが国益に繋がると強調した²⁶¹。全斗煥政権の途上国支援は、開発援助を用いた経済的利益すなわち「資源外交」を追求する一面もあったと言える²⁶²。

EDCF の設置は海外協力委員会の提案に始まり、経済企画院の政治的リーダーシップの下で推進されたが、他の行政府、とりわけ外務部の動きにも注目

²⁵⁶ 前掲注 75、165 頁。

²⁵⁷ 1962 年に 21% であった対外依存度は、1972 年には 39.1%、1982 年には 64.7% まで高くなり、1980 年代後半まで約 60% を維持することになった。

²⁵⁸ 前掲注 120、487 頁。

²⁵⁹ 関税庁『貿易統計年報』各年度版。

²⁶⁰ 原資材の輸入総額の内、輸入先が途上国の割合は、1970 年(84.8%)、1975 年(87%)、1980 年(89.1%)、1985 年(88.6%)である。商工部『輸入統計』各年度板、関税処『貿易統計年報』各年度板。

²⁶¹ 『朝鮮日報』1982 年 8 月 26 日、1 面。

²⁶² 全斗煥政権は記者会見において「アフリカ諸国が開発した資源を輸出するためには、道路、鉄道、港湾などの経済インフラが必要である。我が国の財政状況は厳しい面もあるが、もし韓国が経済インフラに投資すれば安定的に資源を確保する契機となる。我が国が有する技術を提供すれば、両国の国益に資すると思う」と述べた。『朝鮮日報』1982 年 8 月 26 日、3 面。

したい。結果的に実現に至らなかったものの、全斗煥の ASEAN、アフリカ訪問の後、外務部は「海外協力庁」の設立構想を明らかにした²⁶³。すなわち、途上国支援に対する関心の高まる中、外務部の傘下機関として「海外協力庁」を設立し、開発援助政策の主導的な役割を果たす思惑があったと考えられる。「海外協力庁」の設立構想の中身は、比較的強い権限を持っていた「経済企画院」、「財務部」の開発援助政策は存続させ、「保健社会部」、「科学技術処」、「外務部」の開発援助政策を統合することであった²⁶⁴。しかし、技術協力事業を個別に推進していた官僚組織の抵抗、新規政府機関設立に伴う予算問題が指摘され、海外協力庁の設立構想は白紙化された²⁶⁵。その代わり、調整機関として経済企画院の下に関係部署の長官を委員とする「海外協力委員会」が設置され、外務部には「海外協力局」が設置された。つまり、外務部の「海外協力庁」設立構想の挫折は、従来には限定的に注目されていた開発援助政策が、全斗煥の ASEAN・アフリカ訪問後には各政府機関の関心を集めるまでになったことを如実に表していた。

第3節 実施機関の設立：盧泰愚政権

1960年代半ばから始まった韓国の開発援助は、実施体制が徐々に整えられていった。しかし、有償資金協力を実施する EDCF は設置されたものの、依然として技術協力を含む無償資金協力は多数の政府機関によって実施されていた。なお、国際的要因として韓国の開発援助政策を強く規定していた北朝鮮との競争外交は、冷戦終結と南北国連同時加盟を受けて後景に退いていた。こうした中で、無償資金協力を実施する KOICA が設立される。すなわち、盧泰愚政権の手により、韓国における開発援助の実施体制の二本目の柱が据えられたのである。本節では、新たな国際環境に対応すべく盧泰愚政権が推進した北方外交

²⁶³ 李範錫外務長官は、第37次国際青年会議所（Junior Chamber International、JCI）大会において、「韓国の発展経験を他の途上国と共有する。特に、全斗煥大統領は ASEAN、アフリカ訪問で実践意志を明らかにした」と指摘し、「途上国支援に関する業務を組織化するため独立した政府機関を設立する予定である」と述べ「海外協力庁」の構想を明らかにした。『京郷新聞』1982年11月9日、2面。

²⁶⁴ 『京郷新聞』1983年2月22日、3面。

²⁶⁵ 『東亜日報』1982年9月25日、5面。

を検討した上で、KOICA の設立過程とその要因を明らかにする。

第 1 項 盧泰愚政権の北方外交

1988 年 2 月に就任した盧泰愚大統領は、冷戦終結を予感していたのであろうか、就任演説で、「我が国と交流がなかった大陸国家にも国際協力の道を広げ、北方外交を活発に展開する。(中略) 理念と体制が異なる国々との関係改善は南北統一への道を開いてくれる」と述べ、北方外交²⁶⁶の復活を示唆した。北方外交とは、歴代政権において政治体制やイデオロギーが異なる国と敵対関係ないし国交樹立をしなかった外交政策と異なって、ソ連、中国、東欧州諸国などの「共産主義国」との関係改善に積極的に取り組むことである。最終目標としては、北朝鮮に朝鮮半島を巡る安全保障環境の変化を認識させ、南北交流の促進及び南北会談を通じて、「南北関係改善」及び「南北統一」を狙った外交政策である²⁶⁷。北方外交は盧泰愚政権の外交政策の基軸となり、南北関係及び第二・第三世界への韓国外交の方針を示した。すなわち、1988 年 7 月の特別宣言では、国際舞台における途上国との関係の中で、北朝鮮との競争外交を避けることが打ち出されたのであった²⁶⁸。こうした韓国の全方位的な外交方針は、1988 年 10 月 19 日の国連総会の演説でも、「共産主義諸国を含む途上国と実質的な経済協力を行い、相互利益を追求する協力関係に発展させる」と再び強調した²⁶⁹。朴正熙、全斗煥政権の統一政策、とりわけ非同盟諸国に対する競争外交が新た

²⁶⁶ 北方外交 (Nordpolitik) は、西独の東方政策 (Ostpolitik) と類似した概念として、対共産圏外交に関する方向性を示すことから由来した言葉である。東方政策とは、1969 年に発足した西ドイツのヴィリブラント首相は対共産主義圏の政策を意味する。ブラント首相はアデナウアー首相以降、外交政策の原則であったハルシュタイン原則を正式に放棄した。ハルシュタイン原則とは東ドイツを承認した承認した国と国交を結ばないことである。以降、1970 年 8 月にはソ連、12 月にはポーランドと条約を締結するなど、共産主義諸国と外交関係を強化した。1972 年から 1987 年まで 34 回の会議を通じて東西ドイツの交流を推進し、統一の基盤を構築した。ジョン・ゼソン「盧泰愚政府の北方政策と共産圏国交樹立」ハム・テックヨン、ナム・グンゴン編『韓国外交政策：歴史と争点』社会評論、2010 年、380 頁。

²⁶⁷ 外務部『韓国外交 40 年』1989 年、197 項。

²⁶⁸ ハ・ヨンチュル他『北方政策：起源、展開、影響』ソウル大学出版部、2003 年、23-47 頁。

²⁶⁹ 潘基文「対国連外交を中心に」『外交』第 35 号、韓国外交協会、1995 年、32-41 頁。

な局面を迎えたのである。

盧泰愚政権の北方外交の成果は、冷戦終結と共に具現化した。1989年2月のハンガリーとの国交樹立を皮切りに、11月にはポーランドと、翌12月にはユーゴスラヴィアと国交樹立を果たした。1980年代後半の冷戦体制の崩壊は旧ソ連の影響力を弱体化させ、韓国の北方外交に追い風として働き、1990年3月にはチェコ、ブルガリア、モンゴル、ルーマニアと国交を樹立した。北方外交の最大の成果は、北朝鮮の最大の友好国である旧ソ連（1990年）及び中国（1992年）と国交樹立を果たしたことである。興味深いのは、国交樹立のための具体的な手段が、韓国の経済力を活かした開発援助であったことである。

北方外交において開発援助はどのように使われていたのか。1987年、EDCFが設立して間もなく、新たに国交樹立した国々に商業的な経済協力に加えて有償資金協力が活用され、いわゆる国交樹立の対価として供与された。具体的には、ハンガリー（有償資金協力5千万ドル、商業借款6億ドル）、ポーランド（有償資金協力5千万ドル、商業借款4億ドル）、ブルガリア（有償資金協力5百万ドル）、ルーマニア（有償資金協力5千万ドル）であった²⁷⁰。特に、ソ連の場合が代表的な例である。韓国は国交樹立直後、ソ連政府に30億ドルの経済協力（有償資金協力15億ドル、借款5億ドル、商業借款10億ドル）を約束し、1991年12月までに14億7千万ドルを執行した²⁷¹。但し、ソ連解体とロシアの発足によって、韓国はロシアに対する15億3千万ドルの経済協力借款を中止し、約束された有償資金協力は実際には執行されなかった²⁷²。開発援助が盧泰愚政権の北方外交の手段として活用される中、開発援助の実施体制は更に整備されることとなった。それこそが、無償資金協力の実施機関であるKOICAの設立であった。

第2項 韓国国際協力団（KOICA）の設立

朴正熙政権から開始した研修生受け入れと専門家派遣を中心とした開発援助

²⁷⁰ 対外経済協力基金統計資料。EDCF ウェブサイト

<http://www.edcfkorea.go.kr/edcf/info/statis/report.jsp> (2017年8月9日最終アクセス)

²⁷¹ 前掲注268、91-92頁。

は、全斗煥政権の ASEAN・アフリカ諸国訪問を発端に、海外協力委員会に加えて EDCF も設立されたことで、開発援助政策の体系化に向けて一歩ずつ進んでいった。

競争外交の文脈から拡大された技術協力は、計画段階に留まっていたものの、外務部以外の政府機関でも次々に提案されていた。例えば、1986 年から 1988 年まで「経済企画院」の技術協力、機材供与、有償資金協力を統括する「対外経済協力事業団」の設置案、「科学技術処」の研修生受け入れ、専門家派遣、開発調査を行う「韓国技術協力事業団」の設立案、「経済企画院」の技術協力、機材供与、青年奉仕団派遣を行う「対外協力公社」設立案である²⁷³。

他方、後の KOICA 組織の基盤となる「海外開発公社」について、再編の議論がはじまった。「海外開発公社」は、本来海外移民や海外就職を支援するため、1975 年設立された機関である。1970 年代の移民ブームや 1980 年代の中東を中心とした建設受注が盛んになり、大きな役割を果たしていたが、移民者減少によって組織改革が問題となった。労働部は、海外開発公社の本来の既存業務に、労働部、科学技術処、外務部、経済企画院などで実施されていた開発援助業務を加えて、「韓国海外協力公団法（案）」を設立する計画を提案した²⁷⁴。「海外開発公社」の再編に関する議論は、廃止と新機関に吸収されることを前提に、所管部署を外務部に変更し、有償資金協力を除く開発援助政策を統合する新たな政府機関を設立するという結論に至った²⁷⁵。その後、海外開発公社の再編は、外務部と対外協力委員会に移管された。

外務部は 1990 年 5 月「韓国開発協力事業団（Korea Development Cooperation Agency）設立基本計画」で無償資金協力事業を一元化する案を提示した²⁷⁶。同年 9 月には対外協力委員会²⁷⁷は国際協力事業をまとめる専門機関の設立を議決し、外務部傘下の政府出資機関として、「韓国国際協力団（KOICA）」とする法律の制定を推進した²⁷⁸。したがって、KOICA は、海外開発公社の業務及び他の

²⁷² 同上。

²⁷³ 前掲注 249、120 頁。

²⁷⁴ 『毎日経済』1989 年 10 月 25 日、15 面。

²⁷⁵ 前掲注 273、121 頁。

²⁷⁶ 前掲注 238。

²⁷⁷ 1986 年、海外協力委員会の名所が変更された。

²⁷⁸ 韓国国際協力団『韓国国際協力団 20 年』2011 年。

政府機関で実施していた全ての技術協力事業を吸収することになった。

但し、こうした過程の中で官僚組織は、既得権益、とりわけ事業予算と人事権が奪われることを、当然ながら快く思っていなかった。KOICA 設立に努めていた役員は、他の官僚組織との合意に至った経緯を次のように説明する²⁷⁹。

KOICA の所管部署を外務部にすることには異論がなかった。しかし、1980 年代まで実施されていた技術協力の中身は必ずしも外務部の業務範囲ではなかった。例えば、医師派遣は保健福祉部であり、テコンド教官派遣は体育部という解釈も可能であろう。それにも関わらず、20 年以上外務部が技術協力において中心的な役割を果たしたのは、北朝鮮との競争を考えていたからである。そして、予算の場合は、初期の技術協力の予算規模がそれほど大きくなかったので、意外と抵抗は少なかった。問題は人事であったが、それは、派遣職として既得権を維持させることによって、合意に至った。

こうした見解は、設立当時の人事構成からも確認できる。すなわち、KOICA の総裁（現在の理事長）は、外務部 OB が任命されたが、非常任理事 6 名のポストは技術協力、研修事業、専門家派遣を実施していた他の官僚組織に割り振られている²⁸⁰。特に、建設部の場合、無償資金協力事業に関する監督権を求める抵抗があり、KOICA 設立法に他の業務移管には特別な記述がないものの、建設部の引き継ぎ時期に限って、外務部長官と建設部長官が協議の上、定めると明記されている²⁸¹。

また、有償資金協力の場合、所管部署が引き続き財務部所管の輸出入銀行に設置されたため、初期費用すなわち人材、施設などに関する負担が少なかった。

²⁷⁹ 金相泰は、海外開発公社の日本支部局長として、KOICA 設立事業に努めていた。KOICA 理事を経て、現在は慶熙大学教授を務めている。インタビュー、2014 年 3 月 18 日。

²⁸⁰ 国務調整室の外交安保審議官、「財務部」の経済協力局長、「外務部」の国際経済局長、「建設部」の建設経済局長、「労働部」の雇用総括審議官、「科学技術処」の科学技術局長の 6 名である。最初の出資金の 136 億ウォンの内、外務部 107 億ウォンの他、科学技術処 12 億ウォン、教育部 4.6 億ウォン、労働部 9.3 億ウォン、建設部 3 億ウォンの出資金の割合からも考えられる。前掲注 278、252-54 頁。

一方、KOICA の場合そうした初期費用が懸念されていたが、海外開発公社の職員、財産、権利、義務つまり組織の全てを継承する形になり、負担を軽減したのである²⁸²。

KOICA 設立過程における日本の役割も指摘しなければならない。公式文章には残っていないものの、KOICA の前身である海外開発公社の日本支部局長を務め、KOICA 設立タスクフォースチームで働いていた金相泰は、以下のような一話を紹介した²⁸³。

KOICA の初代理事長は韓国の無償資金協力実施機関の運営に日本の協力を求めた。それに対して JICA 側は、積極的に協力することを表し、JICA の資料の提供を約束した。近隣諸国である韓国が開発援助に踏み出すことを極めて歓迎していた。

こうした内容は、現在の KOICA 資料室でも確認できた。国際協力事業団(JICA)が発行した開発援助関連の幅広い資料、例えば、事業団規定、プロジェクト管理、事業別実務書、分野別実務書など約 160 冊（1975 年から 1992 年まで発行された書籍のみ）が現在も KOICA 資料館に残っている²⁸⁴。詳細については後述するが、KOICA 設立以前の韓国の無償資金協力は、人材不足による専門性の欠如によって、いわゆる学習が必要だった。既に被援助国として日本の開発援助を経験した韓国にとって、1990 年代の最大援助国であった日本が蓄積した知識や経験は大いに参考になったと考えられる。

²⁸¹ 韓国国際協力団法、第 6 条関連業務の引継ぎ。1991 年 1 月 14 日。

²⁸² 国会事務処「第 151 回第 7 次国会外務統一委員会議事録」1990 年 12 月 12 日、12-26 頁。

²⁸³ 前傾注 279。

²⁸⁴ 例えば、事業団規定（国際協力事業団 法令・規程集（1992 年））、プロジェクト管理（PCM(Project Cycle Management)手法と JPCM システムの流れ(1992 年)、機材調達の手引：派遣専門家編（1984 年）、海外安全対策の手引(1989 年)）、事業別（研修員受入事業に係る基準・細則・要領等（1988 年）、研修員受入の受引（1986 年）、専門家派遣手続のマニュアル（1991 年））、分野別（社会・経済インフラ整備計画に係る環境配慮ガイドライン（1992 年）、分野別（貧困問題）援助研究会報告書（1990 年）、分野別（開発と女性）援助研究会報告書（1991 年）、分野別（環境）援助研究会報告書（1988 年）、国際緊急援助：その活動と支援業務（1992 年））などがある。

有償資金協力と無償資金協力をそれぞれに担う EDCF と KOICA が発足したことで、開発援助のための実施体制は相当に整備された。しかし、実施機関の設立過程には、ある種の限界もみられた。

第一に、官僚組織の対立を背景とした、二元化された実施体制の定着である。開発援助の効果をめぐる近年の議論でも指摘されるように、二元化された実施体制は国レベルの総合戦略の確立、実施機関の連携、事業評価の効率を低下させる要素となる。韓国で実施機関の設立に際して生じた、外務部、財務部、商工部、科学技術処などの間の対立は、最終的に経済企画院が調整を試みたものの、限界があった。結果的には EDCF と KOICA の二元化した実施体制が定着することとなった。今日に至るまで、こうした実施体制の問題は韓国の開発援助政策における障害として指摘されており、DAC 加盟期の国際開発協力基本法をめぐる政治過程でも問題とされた。第二に、援助理念の不在である。二元化された実施体制の下では、統一的な援助理念を形成することは困難であった。後述するように、韓国における開発援助実施機関の設立は、途上国支援についての長期的な目標や計画に基くものであるよりもむしろ、時の国際環境や政治的なリーダーシップに根ざすものであった。そうした特徴は、EDCF 法（1986 年）と KOICA 法（1991 年）の中身からも確認できる。EDCF 法の目的（第 1 条）をみると、「開発途上国の産業発展及び経済安定を支援し、韓国と経済交流を促進するなど、対外経済協力をするため、対外経済協力基金を設置する」と定めている。また、基金の用途（第 7 条）は、「開発途上国の産業発展に資すると同時に、韓国とこれらの国との経済交流の増進に必要とされる事業費の出資」と規定している。他方、KOICA 法の目的（第 1 条）は、「韓国と特定協力対象地域との友好協力関係及び相互交流を増進し、これらの地域の経済・社会発展を支援するため、韓国国際協力団（KOICA）を設立し、様々な協力事業、海外人材協力事業を実施することにより、国際協力の増進に資することを目的とする。」としている。つまり、開発援助の目的には、途上国の経済発展及び福祉向上への寄与のみならず、韓国経済の発展にも力点が置かれているのである。また、対象国の指定は財務部長官と外務部長官に委任された。特に KOICA の場合は、途上国のみならず「特定協力国」をも支援の対象とすることで、経済的・政治的協力関係にある国への援助提供の余地を残した。

第3項 KOICA 設立の要因

盧泰愚政権は、全斗煥政権の EDCF 設置に続き韓国の開発援助政策の基盤となる無償資金協力の実施機関である KOICA を設立した。盧泰愚政権において KOICA が設立されたのは、上述したように、全斗煥政権において各政府機関で提案されていた技術協力の計画などの議論が基盤となっただろう。しかし、KOICA 設立の要因には、途上国の要請や人材不足のような実務レベルの課題の解決という側面もあった。以下では、盧泰愚政権における KOICA 設立の要因を明らかにしたい。

＜表 5 技術協力の要請及び実績の比率＞

単位：名、％

技術協力		1984 年	1985 年	1986 年	1987 年	1988 年
研修生 受け 入れ	要請 (A)	470	550	620	750	1200
	実績 (B)	326	341	365	375	450
	比率 (B/A)	69	62	59	50	34
専門家 派遣	要請 (A)	50	60	76	82	200
	実績 (B)	28	38	45	50	49
	比率 (B/A)	56	63	59	61	25

出典：国会事務処「第 151 回第 7 次国会外務統一委員会議事録」1990 年 12 月 12 日、17 頁。

第一に、途上国の技術協力の要請である。上記で検討したように朴正熙政権からはじまった研修生受け入れと専門家派遣を中心とした技術協力は、競争外交の観点からアジア・アフリカ地域の非同盟諸国に供与されていた。こうした韓国の技術協力の実績は、朴正熙政権から全斗煥政権まで約二倍に拡大されてきた²⁸⁵。その背景には、全斗煥政権の ASEAN、アフリカ諸国の訪問以降、「南

²⁸⁵ 朴正熙政権（1963 年～1981 年）の場合、研修生受け入れ（2,984 名）、専門家派遣（98 名）であり、全斗煥政権の場合、研修生受け入れ（5,902 名）、専門家派遣（276 名）である。

南協力」を繰り返して強調したこともある²⁸⁶。全斗煥政権の「南南協力」に対する熱意は、「韓・ESCAP 協力基金設置の提案」によって再確認された²⁸⁷。また、1986 年のアジア大会及び 1988 年のオリンピック開催は、途上国に対して韓国の経済成長を象徴的に表す、またとない機会となった。しかし途上国が韓国に技術協力を要請したものの、それに韓国は十分に対応できなかった。むしろ、要請に対する実績の比率は益々低くなり、技術協力政策の課題として浮上してきた。

＜表 5 技術協力の要請及び実績の比率＞を見ると、研修生受け入れの場合、1984 年には 69%であったが 1988 年になると 34%に減少したほか、専門家派遣についても、元々の数が少ないとは言え、1984 年には 56%であったものが 1988 年になるとわずか 25%まで低下した。年度別推移をみると、オリンピック開催の 1988 年に大幅に落ちたことが確認できる。つまり、途上国の技術協力の要請に対応できず、新たな実施体制を求めたのである。

＜表 6 盧泰愚政権の開発援助の実績＞

単位：百万ドル

	全斗煥	盧泰愚					
	合計	1988	1989	1990	1991	1992	合計
合計	48.38	57.8	49.75	86.42	76.88	101.44	372.29
二国間援助	2.86	3.51	7.43	17.26	42.16	59.73	130.09
無償資金協力	2.86	3.51	4.75	4.55	33.5	40.94	87.25
有償資金協力	0	0	2.62	12.71	8.66	18.78	42.77
多国間援助	45.52	54.29	42.32	69.16	34.72	41.71	242.2

出典：DAC 統計（DAC Statistics on OECD.STAT）のデータに基づき筆者作成。

注：支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015 年度米ドル。

²⁸⁶ 例えば、1984 年韓国を訪問したパキスタン、インドネシア、ペルー、インド、ガボン、セネガル、スリランカ、ブルナイ、カタール、チュニジア、ボリビアなどの政府関係者と会談において、「南南協力の拡大」は必ず述べられていた。

²⁸⁷ 全斗煥政権の崔兪洙外務長官は、1987 年開かれた第 40 回 ESCAP 総会の基調演説において、アジア太平洋地域の経済社会開発のため、韓・ESCAP 協力基金設置を提案した。『京郷新聞』1987 年 4 月 22 日、2 面。

第二に、無償資金協力の絶対的な人材不足である。韓国の無償資金協力は1977年から実績を積み上げてきたが、実施体制の中身は極めて深刻な問題を抱えていた。無償資金協力の予算は、〈表 6 盧泰愚政権の開発援助の実績〉で見るように、KOICA が設立される前の無償資金協力実績においても、全斗煥政権の2倍以上に増額されている。外務部が実施していた無償資金協力は、韓国国際協力団法が定まる以前には理念が不在のまま、途上国の要請に応じて年度別予算編成と合わせて実施されていた²⁸⁸。その理由は、政策実施の中身から考えられる。1990年現在外務部で無償資金協力を務める実務者はわずか「2名」であり、その2名が計画立案、物品契約、事後管理を務めていた。そのため業務時間の大半を単純な行政処理に奪われ、体系的な政策の実施が不可能であると指摘されていた²⁸⁹。具体的には、要請受付、調達、品質確認などの業務は外務部ではなく、独占的に一つの企業に任されていた。したがって、途上国のニーズの把握、資金支出の透明性の確保、供与物品の品質管理が困難であった²⁹⁰²⁹¹。こうした人材不足問題は、KOICA は設立後、徐々に拡充されていた²⁹²。

第三に、北方外交である。国会の議論から、KOICA の設立同期に「北方外交」を意識したことが明らかになる²⁹³。常任委員会審査において、唯一修正があった部分は「国際協力の対象地域に関する表現」である。政府の草案では、「途上国」という表現を用いたが、委員会では「特定協力地域」というより幅広い概念が提案された。その理由は、途上国という表現を用いる場合、UNCTAD, DAC, 世界銀行などで経済力を基準にした国々限られる可能性があり、法の適応が制限される恐れがあったからである。委員会では、東欧諸国や中東諸国のように政治的・経済的に協力の必要性が高い国々に適応ができるように柔軟性のある

²⁸⁸ 韓国の開発援助の理念及び目的は、2009年制定された「韓国国際開発協力法」の制定によって確立された。

²⁸⁹ 外務部「我が国の経済協力」1990年、60-61頁。

²⁹⁰ 同上。

²⁹¹ 高麗貿易という公企業である。高麗貿易は、1969年青瓦台輸出振興拡大会議で決定され、貿易協会の出資金によって設立された企業である。1976年には総合貿易商社として指定された。『毎日経済』1998年、7月16日。

²⁹² 設立当初、海外開発公社146名、科学財団3名、国際連合教育科学文化機構（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization、UNESCO）韓国支部9名の158名から発足し、1991年末に、新入・経歴・専門職員、研究院を採用し、専門性を整備していた。前掲注238、38-39頁。

表現に修正した。すなわち、盧泰愚政権で繰り広げられた東欧諸国と関係を意識したものであった。

第四に、OECD 加盟を意識した体制整備の側面がある。すなわち、OECD 加盟と共に国際社会に対する貢献が求められることを意識し、実施体制を整えることである。盧泰愚政権において OECD 加盟は実現までは至らなかったものの、市場自由化を求める OECD 加盟国の要請と共に議論されるようになった。

韓国の OECD 加盟に関する議論は、1980 年代後半から新興工業国（Newly Industrialization Countries, NICS）の経済成長が国際的な関心を集めた。例えば、1989 年 1 月、パリで OECD 加盟国と NICS 諸国の韓国、台湾、香港、シンガポールが会合を挙げられる。特定の議題設定や協議結果を出す場ではなかったものの、OECD が韓国に意見を求めたのは、資本市場の開放、知的財産権の保護、貿易黒字の調整、環境問題の改善などであった。こうした圧力は、同年 3 月、欧州議会（Europe Parliament、EP）でより具体化され韓国に市場自由化を勧告した²⁹⁴。その延長線上で韓国の OECD 加盟も共に議論された。なぜなら、既に経済力が途上国水準を超えている韓国に対する圧力、とりわけ国際的に進められる市場自由化に韓国も参加させる思惑が根付いていたと考えられる。続いて、当時の盧泰愚大統領の欧州訪問の直前に、韓国の OECD 加盟について OECD の事務局長からも指摘された²⁹⁵。しかし、北方外交に外交力を注いでいた盧泰愚大統領は OECD 加盟について積極的に対応しないことを明らかにした。1989 年 12 月のフランスのフィガロ紙のインタビューで、「OECD 加盟国が韓国の加盟を希望しているが、韓国の国内外の条件がより成熟されたら自然と行われる。」と述べ、OECD 加盟を先送りする考え方を明らかにした²⁹⁶。但し、盧泰愚政権任期の最後の年に、OECD 加盟を次の経済 5 ヶ年計画の中に申請することを明

²⁹³ 同上。

²⁹⁴ 『朝鮮日報』、1989 年 1 月 27 日、7 面。

²⁹⁵ 日本の OECD 加盟 25 年記念特別会議で OECD 事務総長は、「アジア太平洋諸国の中で、現在 OECD 加盟資格を有する国が増えており、その中で韓国は将来加盟国になれる最も有力な候補である」と述べた上で、「私は韓国が OECD により接近することに関心を表明しても驚かない」と韓国側の意志を打診した。『朝鮮日報』1989 年 10 月 30 日、7 面。

²⁹⁶ 『朝鮮日報』1989 年 12 月 1 日、2 面。

らかにし、次期政権の課題として渡した²⁹⁷。

結果として、盧泰愚政権の OECD 加盟は次期政権に先送りされていたが、「KOICA 設立過程」の中に「先進国入り」のための体制整備という側面が指摘されていた。例えば、外務部長官は、「韓国は世界の中で浮上しており、近い将来に OECD に加盟すると展望され、先進国入りを目の前にしています。(中略)したがって、国際協力事業を統括的に実施する機構を設立する必要がある、韓国国際協力団法を制定します」と述べていた²⁹⁸。但し、OECD 加盟を前提にした場合、ウルグアイ・ラウンドのような市場自由化の圧力と同様に開発援助予算の拡大が求められるという、量的拡大に関する懸念もあった²⁹⁹。つまり、EDCF 設置に続いて、KOICA 設立による実施体制の整備を行ったとしても、予算規模を拡大する課題は残されていたのである。

第4節 実施機関設立における日本³⁰⁰

韓国の開発援助の実施体制は EDCF と KOICA の設立によって形を整え、今日に至るまで両機関を二本柱とする構造は変わっていない。興味深いのは、有償協力と無償協力の実施機関が区分された実施体制は、日本を除けば援助国の間では、とりわけ DAC 加盟国の中では珍しいことである。以下では、なぜ韓国が日本と同様の実施体制を採用しているのか、そうした実施体制の限界はどこにあるのかを考察したい。

各国の途上国支援の実施体制は必ずしも一致しない。開発援助の実施体制を所管機関別に大別すると、外交部が中心となっていく米国や英国型、財務省中心の仏型、日本の混合型がある³⁰¹。韓国の特徴は、日本と同様に多様な政府機

²⁹⁷ 1991 年 10 月、盧泰愚大統領と OECD 事務総長の会談で、盧泰愚大統領は 1990 年代前半に OECD 加盟する計画を言及し、翌年の 4 月には外務大臣が第 7 次 5 カ年経済計画（1992 年～1996 年）の後半に加盟する意志を公式に表明した²⁹⁷。外務部『2011 年度 OECD 概況』2012 年。188 項。

²⁹⁸ 前傾注 282。

²⁹⁹ 同上。

³⁰⁰ 本節は、姜宇哲「日韓政府開発援助政策の比較：学習、選択的受容、戦略的パートナーシップを中心に」『日本研究論叢』Vol. 44、現代日本学会、2016 年、5-36 頁、を修正加筆したものである。

³⁰¹ ここで取り上げる「日本の混合型」とは、2008 年 JICA が JBIC の海外経済協力

関により実施される混合型になっている。韓国の途上国支援においては事業形態、実施機関、開始年度が混在しており、事業によってその開始時期も異なる。したがって、その全体像を掴むのは容易でない。EDCF と KOICA が設立される以前の実施体制を整理すれば、〈表 7 実施機関設立以前の開発援助〉の通りである。

〈表 7 実施機関設立以前の開発援助〉

区分					政府機関	開始年
ODA	二 国 間 援 助	無償 資金 協力	技 術 協 力	研修生受け入れ	科学技術処、外務部、農	1963 年
				専門家派遣	林水産部、労働部、建設 部、など	1967 年
				青年奉仕団派遣	文化教育部	1990 年
			無 償 援 助	機資金材料供与	科学技術処、外務部など	1977 年
				プロジェクト型	労働部	1972 年
				開発調査	外務部、建設部、科学治 術処など	1984 年
		有償 資金 協力	経済協力借款		財務部	1987 年

出典；ジ・ヨンギ『韓国の開途国援助政策』韓国国際協力団、1993 年、28-85 頁。；ナ・ウォンチャン『我が国の対途上国技術協力政策方向』産業研究院、1991 年、59 頁。の基に筆者作成

援助国の実施体制には様々な形態があるにも関わらず日韓の実施体制が似ているのは、KOICA と EDCF の設立過程において韓国が日本に調査団を派遣し、設立以降も研修事業を通じて日本の援助政策のノウハウを学習したからである³⁰²。KOICA の場合、海外開発公社の日本支社の協力を得て ODA 政策関連資料

業務と、外務省の無償資金協力業務を承継する前の実施体制を指す。

³⁰² 前掲注 237、54-44 頁。

を収集し³⁰³、設立以降も研修団を派遣して開発援助のノウハウを学習した。韓国が日本からの学習を必要とした背景は、KOICA の設立過程を検討することで確認できる。海外開発公社の再編によって新規政府機関の財政負担を軽減することは期待できたが、他方で開発援助の専門性を確保することは困難であった。KOICA 設立当時の組織構成を見ると、海外開発公社 146 名、科学財団 3 名、UNESCO 韓国支部 9 名の計 158 名となっている³⁰⁴。すなわち、機関の担当業務は大幅に変更されたものの、人員にはほとんど変化がなかったのである。それゆえ、KOICA は専門性を高めるべく設立の翌年から職員を JICA に派遣し、研修生受け入れ事業、専門家派遣事業、青年海外協力隊、災害緊急援助、移住事業、人事管理などに関する実態を把握し、実務に関する制度、運営方法を学んだのだった³⁰⁵。JICA 研修は KOICA が事業運営に関するノウハウを蓄積し、専門性を高める上で重要な役割を担ったと考えられる。しかし、韓国が日本の実施体制を参考にして導入した二元的な実施体制は、必ずしも最善の選択肢とは言えないであろう。現代的な意味で日本の ODA 政策が始まったのはコロンボ計画に加盟した 1954 年からであるが、その起源は戦前の経済協力に遡る³⁰⁶。例えば、中国の興業銀行、朝鮮銀行、台湾銀行など特殊銀行は借款事業を実施し、1952 年には国連拡大技術援助計画（Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA）に 8 万ドルを出資した。また、EPTA 研修生のほか、国連機関の研修生受け入れ事業も行った。研修生受け入れ事業は外務省傘下の国際学友会がはじめたが、南洋協会、アジア経済協力会、アジア産業協力会、南方農林協会など様々な団体に広がった。1954 年には関連機関を統合したアジア協会が発足した。こうした技術協力事業の拡大は、1962 年の海外技術協力事業団（Overseas Technical Cooperation Agency, OTCA）の設立に繋がった。OTCA は

³⁰³ 前掲注 279。

³⁰⁴ 前掲注 278、54 頁。

³⁰⁵ KOICA 職員の海外研修については以下を参照。韓国国際協力団『1992 年海外国際協力機関研修結果報告書』1992 年；韓国国際協力団『1993 年海外国際協力機関研修結果報告書』1993 年；韓国国際協力団『1994 年海外国際協力機関研修結果報告書』1994 年；韓国国際協力団『1995 年海外国際協力機関研修結果報告書』1995 年。

³⁰⁶ 日本の開発援助の実施体制に関する歴史の変遷は以下を参照。杉下恒夫「援助行政・援助政策」後藤一美他、大野泉、渡辺利夫編著『日本の国際開発協力』日本評論社、2005 年。

海外移民に関する業務を努めていた海外移住事業団（Japan Emigration Service, JEMIS）と合併することによって、JICA を誕生させた。他方、初期の無償資金協力事業は、ビルマ（ミャンマー）、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどで戦後賠償の一貫として行われ、それは 1948 年の賠償庁から 1955 年の外務省アジア局賠償部を経て、1964 年に経済協力局に吸収された。その後、戦後賠償は円借款に拡大する中で、海外経済協力基金（Overseas Economic Cooperation Fund, OECF）が日本輸出入銀行から分離・独立した。以上の開発援助実施機関の再編過程では、管轄をめぐる官僚組織の対立も少なくなかった。OECF の場合は、設立当初の外務省と通産省の激しいつばぜり合いを受け、経済企画庁（内閣府）の所管とされた。したがって、初期の日本の開発援助は、外務省、大蔵省（財務省）、通産省、経済企画庁（内閣府）を中心に実施されたといえる。しかし、この 4 つに限らず他の政府機関も技術協力を実施できた。なぜなら、1970 年代から 1980 年代までの高度経済成長と ODA 予算の拡大過程において、JICA も政府機関も技術協力の項目を請求すれば、予算を簡単に取ることができたからである。

上述のように、日本の ODA 政策は戦前の経済協力、技術協力、戦後賠償、円借款、有償資金協力など多様な経験を反映しており、その過程で関連組織の数も増大した。ODA 予算が大規模に拡大する中、予算執行機関の既得権は自然と強まり、援助実施体制を一層複雑にした。その結果、日本の開発援助においては総合的な戦略よりも個別機関の都合に根ざして案件が実施される傾向が見られるようになった。

第 5 節 朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権における開発援助

本節では、ここまで多くの紙面を使って検討してきた朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権の外交政策における開発援助の位置づけを再整理した上で、同時期の開発援助の連続性について考察したい。

韓国の外交政策の中で最も重要なのは、朝鮮半島の安全保障を守るため、同盟関係である米国との関係を強化しながら、冷戦秩序の下で西側陣営の国と緊密な関係を維持することであった。その文脈に焦点を当てて検討したのが、前

章の韓米関係の強化と日韓国交正常化である。しかし、1960年代以降に非同盟諸国の政治力が拡大してくると、韓米関係と日韓関係を超えて「非同盟諸国」からの支持にも注目するようになった。なぜなら、停戦協定以降、朝鮮半島の統一政策を巡って、韓国と北朝鮮はより多くの国から支持を得る必要があったからである。特に、非同盟諸国については北朝鮮も積極的に外交を展開したことから、朝鮮半島の正統政府としての対抗上、韓国も非同盟外交を展開せざるを得ない状況になる。次第に、東欧をはじめとする旧共産圏諸国の独立と、東西対立構造の融解という国際政治の変化によって、1970年代からはじめていた北方外交も本格的に進められる環境が整うことになる。すなわち、外交関係すら持てなかった共産主義国家との国交樹立と併せ、そうした国々からの支持も期待できるようになったのである。

しかし、朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権が途上国への開発援助を推進した理由には、国内の支持を得る側面もあった。朴正熙政権と全斗煥政権は、軍事クーデターによって誕生した弱点を持ち、権威的な統治による国内政治を空洞化しながら、首脳会談を積極的に宣伝することによって国の品格の向上を強調した。1987年、全国的な民主化運動によって直接選挙が可能になる憲法改正が行われ、権威的な軍事政権は幕を閉じた。但し、民主化運動の高まりの中、与党候補として出馬した盧泰愚は、支持基盤の弱い地域であると同時に中国と隣接している地域に対する大規模のインフラ投資をマニフェストとして掲げた。任期中の韓中国交正常化が成立すれば、当地域の活性化を見込んでいた。

同時に、こうした政治的な目的のみならず、高い対外依存度、天然資源の不足、市場拡大という韓国経済を取り巻く状況も看過できない要素ではある。こうした貿易関係を通じて、韓国と途上国との経済協力に対する要望が、途上国側からも寄せられていくようになった。こうした過程の中で具体的な外交の手段として浮上したのが、開発援助を含む経済協力であり、それをより積極的に推進するためには専門実施機関の必要性があったのである。

朴正熙政権の途上国支援開始、全斗煥政権のEDCF、盧泰愚政権のKOICAの設立の過程の連続性というのはいかなるものであるのか。

朴正熙政権が途上国支援をはじめたのは、日韓国交正常化に向けた請求権問題を含む日韓交渉が本格的に進められた時期と重なる。前章で検討したように

朴正熙政権は「経済開発」に必要な財源を確保するため、国内の反対にも関わらず政治的妥協によって日韓国交正常化を成立させるほど「開発援助政策の有効性」に着目していたと考えられる。それは、米国の対韓援助が減少する中、新たな援助国を模索し、日韓国交正常化の産物である経済協力資金を基盤に経済開発を成し遂げたことから確認できる。さらに、消費財中心の米国援助の問題を指摘した上で、経済インフラ拡充に投資できる財源として活用していたことも注目すべきである。朴政権は「開発援助政策の有効性」に着目した上で、資源や経済力はもちろん国交樹立国さえ限られていた状況の中で、非同盟会議諸国の政治力の向上と北朝鮮の接近に対抗する手段として「技術協力」を実施したと考えられる。

非同盟会議諸国に対する北朝鮮の接近が増している中、発足した全斗煥政権は、朴正熙政権の競争外交のため実施していた「技術協力」を継承し、開発援助政策をより体系化した。その代表的な例が「有償資金協力」の実施機関である EDCF の設立である。但し、開発援助に関する政府機関の関心は、複数の政府機関で個別の政策として技術協力をはじめめるようになる。したがって、全斗煥政権では、無償資金協力の実施機関の設立までは至らなかった。

続く盧泰愚政権は、北方外交、とりわけ東欧州諸国とソ連の国交樹立の対価として「有償資金協力」を含む経済協力を約束した。なお、途上国の技術協力の要請の高まり、人材不足、専門性の欠如など蓄積されていた問題を解決しつつ、北方外交や OECD 加盟を念願にした「無償資金協力」の実施機関を設立した。つまり、朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権における開発援助政策の連続性というのは、各政権で蓄積された実績と議論は、政権交代にも関わらず、次の政権の外交政策に有効に活用されると同時に、体系的な政策として発展したと言える。ここでいう体系化とは、政府機関別に実施されていた政策が、専門実施機関設立によって統合されたのを意味する。

最後に指摘しておかなければならないのは、開発援助政策における北朝鮮の存在である。上述したように「北朝鮮」という存在は、朴正熙政権、全斗煥政権、盧泰愚政権の競争外交及び北方外交において、韓国の外交政策を推進させた重要な要因であった。しかし、韓国の経済力の成長、国連同時加盟によって、韓国と北朝鮮の体制競争の必要性が徐々に希薄になった。それにも関わらず、

後の金泳三政権においても開発援助の量的拡大及び質的向上は続くが、その要因については、次章において検討する。

第3章 OECD加盟と本格化する開発援助：金泳三^{キムヨンサム}政権

はじめに

1980年代まで韓国と北朝鮮の外交政策は、相手国より優位を占めるための、体制競争の側面が顕著に見られた。しかしながら、韓国の経済成長や南北国連同時加盟によって、外交・経済・軍事分野において韓国は北朝鮮を上回り従来の体制競争を事実上終わらせていた。

金泳三政権は1993年、すなわちそれまで韓国の開発援助政策の背景をなした「北朝鮮」要因が後退する国際環境の下で発足した。それにも関わらず、金泳三政権は世界化をスローガンに掲げ、OECD加盟に邁進した。金泳三政権下で、開発援助の実績は歴代政権と比べ大幅に拡充され、実施体制もより体系的に整備された。つまり、金泳三政権は開発援助を本格的に推進したのである。とはいえ、OECD加盟は実現したものの、「援助国」の国際基準ともいうべきDAC加盟の実現までには至らなかった。金泳三政権は、1996年のOECD加盟と同時にDACを除いた全ての委員会に加盟する³⁰⁷。

ここで二つの素朴な疑問が浮かぶ。第一に、北朝鮮との体制競争の必要性が後景に退く中、なぜ金泳三政権はOECD加盟に踏み切り、開発援助政策を本格化させたのかである。第二に、OECD加盟を果たした韓国はなぜ、DAC加盟にまで漕ぎ着けることができなかったのかである。

こうした問いに答えるべく、本章では金泳三政権が新たな外交政策目標として提示した世界化（Globalization）の概念を踏まえつつ、OECD加盟の実現に至る過程ならびに開発援助の本格化、とりわけその量的拡大と実施体制の整備の過程について検討し、その要因を明らかにする。なお、DAC加盟は、後の李明博政権で果たすが、本稿で注目する開発援助と密接な関係があるため、DACの概要及び開発援助分野における役割については本章で先取りして触れておきたい。

³⁰⁷ OECDには、経済政策、貿易、雇用問題・社会政策、科学・技術、産業、環境、教育、農業・水産、開発援助、原子力、市民社会との交流の分野に関する24の委員会がある。DACはOECDの3代委員会の一つである。

OECD 日本政府代表部ウェブサイト

<http://www.oecd.emb-japan.go.jp>（2017年8月9日最終アクセス）

第1節 金泳三政権の「世界化（Globalization）」

1994年、金泳三政権は「世界化」という概念を掲げ、経済、外交、社会分野での政策を追求すべき政策目標として提示した。はじめて金泳三政権が世界化を掲げたのは、1994年豪州で開催されたAPEC期間中の記者会見であった。金泳三は、帰国演説において「私たちの力を世界化に集約し力強い国を作り上げるべきである。私たちの問題は世界の問題であり、世界の問題は私たちの問題に繋がる。輸出も投資も人材交流も世界化の中でチャンスを探し世界人の目で問題解決の枠組みを立てるべきである。」と述べ³⁰⁸、いわゆる「世界化宣言」を行った。こうした「世界化宣言」を具体的に政策へ反映させるため世界化推進機構を設置し、行政機関の改革を進めていた。「世界化」というのは金泳三政権の外交、政治、経済などの政策の方向性を代表する政治的スローガンであった³⁰⁹。但し、指摘しなければならないのは、金泳三政権の言う世界化（Globalization）と国際政治学で議論されるグローバリゼーションとは必ずしも一致しないことである。

文正仁は、韓国のグローバリゼーション（世界化）が政府主導で推進されていることを指摘し、グローバリゼーションにおける政府の主導的な役割について否定的に解釈する国際政治学の理論とは異なるものであると述べている³¹⁰。グローバリゼーションの理論では、国際関係は多数のアクターによって張りめぐらされた蜘蛛の巣のような複合的な関係として認識される³¹¹。したがって、本稿で取り上げる「世界化（Globalization）」という概念は、特に断らない限り

³⁰⁸ 『朝鮮日報』1994年11月20日、3面。

³⁰⁹ 世界化推進機構とは、大統領の諮問機関として1994年12月27日に設置された。国務総理と民間委員が共同委員長をつとめ、関係部署長官と民間から有識者、企業人など50名によって構成された。下部組織として、行政刷新委員会、教育改革委員会、国家科学技術諮問会議などをおいた。同機構は、世界化を推進するための政治、行政、教育分野における課題・実施期間設定、定期的に世界化推進経過報告を行った。

³¹⁰ 文正仁「世界化の脅威構造と国家戦略」『季刊思想』52号、社会科学院、1995年、52-80項。

³¹¹ こうした、国際関係におけるアクターの関係について、ジョン・バートンは、国家主義を「ビリヤードの玉（billiard ball）モデル」、「グローバリゼーションの概念を蜘蛛の巣（cobweb）モデル」に想定している。John W. Burton, *World Society*. [Cambridge University Press, 1972].

学術用語として議論されるグローバリゼーションではなく、金泳三政権の掲げた政策課題として用いる。金泳三政権のいう抽象的な概念として「世界化」は、具体的な政策課題として何を提示していたのだろうか。

第一に、市場開放に備えた国家競争力の強化である。WTO 体制の発足に代表される自由貿易の進展は、輸出主導型の経済構造を有する韓国に新たな課題を与えた。1980 年代に国内の金利、賃金、輸送費用が上昇し、価格競争力が低下したことを受け、韓国企業は海外進出を積極的に行った。但し、韓国企業の海外進出に伴い、国内市場を多国籍企業に開放しなければならなかった³¹²。国際経済秩序の変化に対応するため、国家競争力の強化を政策課題として提示した³¹³。

第二に、国際社会への貢献である。金泳三政権は国家競争力を強化することによって得られる短期的な国益に加えて、長期的視野に立った人類の普遍的な価値の発展に寄与する必要を説いた³¹⁴。金泳三政権の外交の基本方針を定めた「新外交」は、世界化について、「韓国は平和、軍備縮小、貧困削減、環境問題、など国際社会が直面している問題へ積極的に取り組むことによって、豊かな世界を作り上げることに貢献する」と定めている³¹⁵。また、それを実現するため、国力に相応しい開発援助を実施することを明らかにした³¹⁶。

つまり、歴代政権が力点をおいた韓米関係の構築、海外市場の拡大、外交地

³¹² 1994 年 12 月 28 日、青瓦台での記者懇談会において、金泳三は「来年から WTO 体制が始まるが、我が国だけが市場開放するのではない。（中略）世界化は政治・経済・社会・文化・芸術・体育など全ての分野で起きるべきである。世界一流国にならないと韓国が世界に伸びていけない」と語った。大統領記録館ウェブサイト演説記録データベース

<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

³¹³ 金泳三は、1995 年の新年演説において、「1995 年を「世界化元年」にしよう。1995 年には WTO 体制が発足し、国家間、地域間に激しい競争が繰り広げられ、21 世紀を前にして新たな秩序に直面している。世界化は我が民族が世界に進出し、世界の中心に立つ唯一の道である」と述べた。前掲注 312。

³¹⁴ 金泳三は 1995 年 3 月 14 日、欧州訪問の成果報告記者会見において、「世界化に向けた我が国の改革政策及び世界平和に積極的に貢献する意志を明らかにした。これからは、「もらう国」ではなく「あげる国」、「助ける国」に変わらなければいけない。セールス外交に大統領が努力すべきであり、新たなモデルが定着するように進めて行く」と述べた。前掲注 312。

³¹⁵ 外務部『外交白書』1994 年、16 項。

³¹⁶ 同上、26 項。

平の拡大といった短期的な外交政策目標は維持しつつ、韓国として人類の普遍的な価値に貢献する道を模索し始めたのだった。そして、資本主義経済と民主主義の形を整え、いよいよ国際的な課題に貢献しようとする韓国の取り組みを象徴したのが、OECD 加盟の推進であった。

第2節 金泳三政権の OECD 加盟

金泳三政権が政策課題として提示した「国家競争力の強化」及び「国際社会へ貢献」の最終目標は、いわゆる先進国クラブと呼ばれる OECD への加盟であった。本節では、OECD 誕生の歴史的経緯を踏まえて、他の国際機関と異なる特徴を検討し、OECD 委員会の中で DAC が占める位置づけについて触れておきたい。そして、金泳三政権の OECD 加盟過程を整理してみよう。

第1項 経済協力開発機構（OECD）

OECD は、第二次大戦後、米国が欧州の経済復興を支援するため1948年に設立した欧州経済復興機構（OEEC：Organization for European Economic Cooperation）を前身とする。OEEC は米国が開発援助基金を欧州の加盟国に対して効果的に配分、活用するための欧州に対する協力組織として、「援助国」側の調整機構としての役割を担っていた。OEEC は、開発援助基金の配分のみならず、西欧の経済成長、資本施設の近代化、貿易の自由化などを共通の課題にしていた。こうして OEEC は軍事面の組織としての北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization, NATO）と共に経済面における、冷戦を視野に入れた西側の結束を目指した組織として役割を果たすことになる。しかしながら、OEEC の設立後、国際情勢の変化により組織の改編の必要に迫られた。OEEC の発足当時とくらべて、自国の国際収支の赤字増大に伴い、米国の開発援助に対する姿勢が設立当初と比べて消極的になった。一方欧州では、1958年に仏、西独、伊などの欧州経済共同体（European Economic Community, EEC）の設立に対抗し、1960年に英国を中心とする欧州自由貿易連合（European Free Trade

Association, EFTA) が設立された³¹⁷。こうして OEEC 発足当時には一つであった経済連合組織が複数の組織に多様化した。なお、1950年代から60年代にかけて旧植民地から独立した開発途上国が多数登場したが、それら諸国に対する開発援助の担い手は、旧植民宗主国のみならず、EEC や EFTA に加わる欧州の先進工業国全体に拡大した。こうした中、1961年に EEC、EFTA、OEEC 加盟国にトルコ、ギリシャ、スペイン、ポルトガル、米国、カナダなどの20ヶ国が加わり、1961年9月に OECD を発足させた。OECD の名称にある「Cooperation」は主に加盟先進国を意識したものであり、先進国間の政策協調を意識したものである。また「Development」は、主に加盟国の資金及び技術協力を求めている途上国や第三世界への開発援助の概念を含意している³¹⁸。こうした概念は、設立目的として定められている。

OECD の目的は、「第一に、財政金融上の安定を維持しつつ、できるだけ高度の経済成長を持続すること及び、雇用の増大並びに生活水準の向上を図ること、第二に、経済発展の途上にある諸地域の健全な経済成長に寄与すること、第三に、国際的義務に従い多角的かつ無差別な基礎に立った世界貿易の拡大に寄与すること」と定めている³¹⁹。すなわち、経済成長、開発援助、自由貿易である。それと関連した経済政策委員会 (Economic Policy committee, EPC)、開発援助委員会 (Development Assistance Committee, DAC)、貿易委員会 (Trade Committee) が OECD の三大委員会とも呼ばれている。

OECD は他の国際機関と比べてどのような特徴を持っているのか。まず、加盟国の数が他の国際機関より圧倒的に少ないにも関わらず、世界の経済において大きな役割をはたしている。OECD には西欧の先進国に加えて、日本、米国などのいわゆる先進諸国が加盟している。国際機関の加盟国数でみれば、OECD の加盟国は 35 ヶ国³²⁰であり、WTO の 164 ヶ国³²¹、国連 193 ヶ国³²²と比べると

³¹⁷ OECD ウェブサイト

<http://www.oecd.org/about/history/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³¹⁸ 村田良平『OECD』中央公論社、2000 年、7-10 頁。

³¹⁹ 外務省ウェブサイト

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oecd/k_nihon.html (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³²⁰ 2017 年 8 月現在、OECD ウェブサイト

<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³²¹ 2017 年 8 月現在、WTO ウェブサイト

極めて少ないが、加盟国の世界の国内総生産(Gross Domestic Product, GDP)に占める割合は 2010 年で約 70%にのぼっている³²³。

そして、多岐に渡る分野に取り組んでいる。WTO が国際貿易を、IMF が通貨をとというように経済政策の特定の分野を扱うのに対し、OECD は経済政策の金融、貿易、直接投資、開発援助はもちろん、経済、社会、福祉、環境などの多様な分野に関して、加盟国の意見を調整する国際機構である。また、これらの分野における政策の調整のため、OECD は加盟国の統計の作成、情報の交換、共同研究を行うフォーラムとしての特徴を持っている³²⁴。

第 2 項 OECD の開発委員会 (DAC)

援助供与国間で意見を調整する国際的な場として、1960 年米国の提唱により、DAC の前身である開発援助グループ (Development Assistance Group, DAG) の設立が決定され、1961 年 OECD の発足に従い現在の DAC に至っている。DAC のメンバーは OECD 加盟国中 29 ヶ国と欧州連合の合計 30 である³²⁵。DAC の目的は、第一に、対途上国援助の量的拡大とその効率化を図ること、第二に、加盟国の援助の両と質について定期的に相互検討を行うこと、第三に、贈与ないし有利な条件での借款による援助の拡充を共通の援助努力によって確保するこ

https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³²² 2017 年現在、国際連合ウェブサイト

<http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³²³ 2010 年度の加盟国の GDP 合計は 42,534,309.9 百万ドルであり、全世界の同年の GDP 合計が 62,531,219 百万ドルである。<http://www.itl.or.jp/stat/4-001.pdf> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³²⁴ こうした活動を行うため「国際機関として最大のシンクタンク」と呼ばれることもある。OECD の事務局は約 2000 人であるが、その内約 7000 人がエコノミストなどの専門職員である。前掲注 318、48-49 頁。

³²⁵ 2017 年 1 月現在、オーストラリア、オーストラリア、ベルギー、カナダ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、ポーランド、スロバキア、スウェーデン、スイス、英国、米国、欧州連合 (EC) である。日本は 1961 年 OECD 加盟と同時に DAC にも加盟した。

とである³²⁶。

DAC の活動内容を見ると、1961 年の設立以降、国連や世界銀行と共に開発援助に関するガイドラインを提示するなど、援助国や国際機関の政策において重要な位置を占めている。まず、政策課題（Agenda）の提示である。例えば、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals, MDGs）、援助効果性（Aid Effectiveness）などがある。現在、一般的に使われている ODA の定義も DAC が定めたものである³²⁷。そして、DAC の最も重要な活動の一つとして、加盟国が個々に行う開発援助を定期的に審査する援助審査（Peer Review）がある³²⁸。Peer Review は、戦略的方向性、政策の一貫性、援助量・形態・配分、組織と運営、援助効果、特別課題といった要素から構成され、援助国の開発援助を総合的に評価した上で、課題として勧告事項を提示する³²⁹。それは法的拘束力がないとはいえ、加盟国の開発援助政策の方向性を実質的に決めるものになっている。他に、援助情報の交換³³⁰、開発援助政策の調整（Aid Coordination）、援助審査、加盟国の実績及び政策に関する報告、援助額・条件に関する報告の採択³³¹、援助統計の発表などを行う。

³²⁶ 外務省ウェブサイト：ODA

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/dac_gaiyo.html（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

³²⁷ ODA とは、政府または政府の実施機関によって開発途上国または国際機関に供与されるもので、開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上に役立つために資金・技術提供により行なう公的資金を用いた協力である。

³²⁸ 援助審査は 4～5 年に一回行われ、日本も 2003 年と 2010 年に審査を受けた。

³²⁹ DCD/OECD, DAC Peer Review Reference Guide. [OECD, 2013].

³³⁰ 情報交換は、年に 1 回閣僚を含む各国のハイレベルの援助関係者が出席し、重要な開発問題を討議すると共に、勧告などの採択を行うハイレベル会合（High Level Meeting）、援助実務を担当するシニアレベルの関係者が集まり、ハイレベル会合の準備を含む重要な援助政策について討議するシニアレベル会合（Senior Level Meeting）、DAC 活動の中核になる DAC の年間活動計画の策定、実施状況の確認、国別援助審査及びデータ別会合を行う本会合がある。OECD DAC ウェブサイト

<http://www.oecd.org/dac/joiningthedevelopmentassistancecommitteedac.htm>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

³³¹ 加盟国の援助実績は DAC が定めている贈与率、条件に基づいて審査を受けた上で、正式な援助実績として計上される。

第3項 韓国の OECD 加盟

先進国クラブとも呼ばれる OECD は、上述したように国連や WTO と異なり加盟国が非常に限られており、韓国の OECD 加盟に関する議論がはじまった 1989 年において加盟国は 24 ヶ国に過ぎなかった。また、前章で指摘したように盧泰愚政権の時から OECD 加盟に関する圧力が存在した。金泳三政権の OECD 加盟過程を概観してみよう。

盧泰愚政権で停滞していた OECD 加盟に関する議論は、金泳三政権の発足と共に本格的に進められた。1992 年に発足した金泳三政権は新たな国造りのため、経済面において「新経済 5 カ年計画」を、外交面において「世界化」という目標を掲げた。「新経済 5 カ年計画」でいう「新経済」とは、過去の権威主義的政権が実施していた国家主導の経済政策からの転換を図り、規制緩和や市場機能の強化を用いて経済発展を図ることであった。「新経済 5 カ年計画」は民間の積極的な市場への参加が政府の規制緩和と融合し、長年積み重ねられてきた非効率な経済構造が改善されることを目指していた。より具体的には、年平均 6.9% の持続的な成長、年平均 3.7% の安定した物価上昇率を目標にしていた³³²。なお、経済政策の詳細な内容については略すが、最も力を注いだのは「市場の自由化」であった。その理由は、「新経済 5 カ年計画」の最終的な目標が「先進国入り」であり、その最たる象徴が「1996 年の OECD 加盟」であった。

1995 年 3 月 4 日、金泳三大統領はパリ訪問中、OECD 事務総長と会談し、加盟申請、審査及び政策協議、OECD 理事会での議決、国内政策の整備など具体的な予定を調整した上で、OECD 側の了解を得て、韓国の 1996 年の OECD 加盟を具体的な政策課題として掲げた³³³。帰国後に直ちに正式な加盟申請書を提出し、同年 11 月から翌年 7 月まで、資本移動、金融市場、投資、保健、海運、環境委員会の審査と、経済、貿易、農業、労働政策に関する検討が進められた。こうした審査を踏まえて 1996 年 9 月 26 日には OECD の理事会で最終審査を終え、10 月 11 日、OECD 理事会は韓国を新規加盟国として招聘することを決定

³³² 韓国の経済成長率は、1981 年から 1991 年まで平均 9.7% であったが、90 年代には、92 年 5.8%、93 年 6.3% と成長の停滞をみせていた。韓国銀行「国民所得」[http:// www.index.go.kr](http://www.index.go.kr) (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

した。10月25日には、外務部長官がOECD加盟文章に署名し、韓国は29番目のOECDの加盟国になった。但し、興味深いのは、OECDの3大委員会の一つとも呼ばれるDACには正式加盟国をすることなく、オブザーバーとしての参加に留まった点である。詳細な理由については後述するが、DAC加盟に伴う開発援助の量的拡大及び制度整備の負担が主な理由であった。つまり、韓国はOECD加盟を推進したものの、援助国としての取り組みは緒についたばかりであり、開発援助政策の量的・質的側面において長い歴史と実績を誇る「主要援助国の水準」を満すことはできなかったのである。

第3節 本格化する開発援助

金泳三政権の開発援助は、量的・質的側面において、盧泰愚政権より本格化した。以下では、金泳三政権における開発援助が具体的にどのように変化したのかを検討するために、開発援助実績の推移を踏まえた上で、KOICAとEDCFの政策整備について考察する。

第1項 量的拡大

金泳三政権の開発援助は、実施機関の設立以降、質量両面において本格化した。まず、量的拡大の側面について、金泳三政権と盧泰愚政権の実績を比較しながら検討してみよう。

金泳三政権の開発援助の総額は、前の盧泰愚政権と比べ、5億5千万ドルから8億2千万ドルへと増額された。また、金泳三政権の年度別実績も1993年の1億4千万ドルから1997年には2億2千万ドルへと増額された。年度別の変化をみると、OECD加盟への取り組みが本格化された1996年と1997年を比べると、1億6千万ドルと2億2千万ドルであり、大幅な増額が確認できる。また、1997年の実績をみると、多国間援助の実績が対前年度比で約2.3倍に拡大された。その背景には韓国のOECD加盟があると考えられる。なぜなら、国際通貨基金（International Monetary Fund、IMF）は、OECD加盟の翌年の1997年の世界経済

³³³ 『朝鮮日報』1995年3月5日、2面。

報告書で、従来途上国として分類していた韓国を先進経済国に格上げしたからである³³⁴。したがって、IMF 関連機関の国際開発協会（International Development Association, IDA）への出資金も増額しなけりばならなかつた³³⁵。

< 表 8 金泳三政権の開発援助の実績 >

単位：百万ドル

	盧泰愚	金泳三					
	合計	1993	1994	1995	1996	1997	合計
合計	550.61	142.78	166.31	123.3	169.26	224.15	825.8
二国間援助	231.98	77	71.26	75.92	131.14	134.44	489.76
無償資金協力	161.69	41.9	45.6	53.23	56.79	66.09	263.61
有償資金協力	70.21	35.1	25.63	22.71	74.37	68.32	226.13
多国間援助	318.63	65.78	95.05	47.38	38.12	89.71	336.04

出典：DAC 統計（DAC Statistics on OECD.STAT）のデータに基づき筆者作成。

注：支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015 年度米ドル。

なお、国連の開発援助機関に対する実績も OECD に加盟した 1996 年から対前年度比で二倍以上に増額しており、このことも国際問題に対する韓国の関心の高まりを示すものであったと考えられる³³⁶。他方、北方外交や国連加盟による開発援助実績の増加もみられた。金泳三政権の開発援助総額の内、東欧、旧

³³⁴ 『毎日経済』1997 年 4 月 25 日、3 面。

³³⁵ 1994 年、韓国は IDA に加盟した。IDA の特徴は、最貧国のみを開発援助の対象にしていることである。IDA の出資金の推移は、1993 年（1681 万ドル）、1994 年（1563 万ドル）、1995 年（1453 万ドル）、1996 年（0）、1997 年（2380 万ドル）である。International Development Statistics online databases <http://stats.oecd.org/qwids/>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

³³⁶ 国連関連国際機関は、国際連合開発計画（United Nations Development Programme、UNDP）、国際連合人口基金（United Nations Population Fund、UNFPA）、国際連合難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees、UNHCR）、国際連合児童基金（United Nations Children's Fund、UNICEF）、国際連合パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East、UNRWA）がある。これら国際機関に供与した金額は、1993 年（1050 万ドル）、1994 年（1150 万ドル）、1995 年（1143 万ドル）、1996 年（2314 万ドル）、1997 年（2436 万ドル）である。同上。

ソ連諸国、中国への援助が占める割合も少なくなかった。金泳三政権の開発援助実績は無償資金協力が 13.5%、有償資金協力が 46.4%であった³³⁷。その詳細な理由は次項に記すが、有償資金協力の場合、行政手続き期間が 2 年半も掛かった点は重要であった。

第 2 項 実施体制の整備：韓国国際協力団

金泳三政権においては、上述した開発援助の量的拡大のみならず、無償資金協力と有償資金協力の実施体制の整備による質的向上も試みた。まず、無償資金協力を実施する KOICA について検討しよう。KOICA は、海外開発公社の移住業務を段階的に減らし、前章で指摘した専門性の問題も人材拡充、研修事業、新規事業形態の導入で徐々に改善され、重点協力対象国の選定によって限定的でありながら戦略的な実施を模索した。

第一に、海外事務所の再編である。前章で検討したように KOICA は設立当初、新しい実施機関を設立するための財政負担を軽減すべく、同時期に議論されていた海外開発公社の業務、人材、設備を吸収し、開発援助の実施機関として生まれ変わった。しかし、言うまでもなく、海外移住や就職活動支援は開発援助業務とは異なる性質を持っている。したがって、既存の海外移住業務と関連した海外事務所は閉鎖し、開発援助を実施するための事務所を新設した。また、組織再編と共に職員の数も大幅に拡大された。設立当初 KOICA の海外事務所は、日本、グアム、サウジアラビア、カナダ、豪州、アルゼンチンの 6 ヶ国にあり、職員は派遣職 18 名を含めて合計 158 名であった³³⁸。その内、海外移住のために設置されていた既存の事務所は徐々に閉鎖し、1997 年までには途上国の 10 ヶ国に事務所を設置し、5 ヶ国に駐在員を派遣し、職員の数も 243 名まで増やした³³⁹。こうした海外事務所の設置を後押ししたのは、KOICA 予算の

³³⁷ International Development Statistics online databases。OECD ウェブサイト <http://stats.oecd.org/qwids/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³³⁸ 前掲注 238、42-44 頁。

³³⁹ 1997 年現在、KOICA の海外事務所は、アジア地域（インドネシア、タイ、中国、ベトナム、フィリピン、バングラデシュ）、大洋州（フィジー）、中央アジア（ウズベキスタン）、中南米（パラグアイ）、アフリカ（エチオピア）の 10 ヶ国であり、駐在員は、アジア（モンゴル、スリランカ、ネパール）、中央アジア（カザフスタ

拡大であった。設立当初の KOICA 予算は 2100 万ドルから、金泳三政権が発足した 1993 年には 3300 万ドルとなり、OECD 加盟の翌年の 1997 年には 7500 万ドルにまで大幅に増額された。

第二に、重点協力国の選定である。韓国の無償資金協力の特徴の一つは、少額の事業を多数の国に供与することであった。KOICA は金政権の世界化方針に対応しつつ OECD 加盟を機運として、国際社会における韓国の地位向上を図っていた³⁴⁰。その一環として、1995 年には対象国を最優先協力国 10 ヶ国、優先協力国 10 ヶ国、一般協力国 102 ヶ国へと整理し、事業効率性の向上を図った³⁴¹。したがって、1991 年には 29.5%に過ぎなかった上位 10 ヶ国への供与額は、1995 年には 44.6%にまで増加し、選択と集中を通じた戦略性の向上に取り組んでいた³⁴²。但し、重点協力国を絞ったものの、個別事業の重複や被援助国の政策との整合性を図るいわゆる「国別援助計画」を立てるまでは至らなかった。

第三に、「国際協力要員派遣制度」の導入である。国際協力要員派遣事業とは、韓国海外奉仕団（Korea Overseas Volunteer, KOV）の人材を確保するための制度である。韓国海外奉仕団とは、途上国の経済、社会、文化発展に貢献することを目的とし、教育、保健・医療、情報技術、地域開発、体育などの知識や経験を持っている人材を派遣することである。政府開発援助の一環としてのボランティア派遣は、日本の青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCV）などのように、他の援助国も取り組んでいる³⁴³。極めて興味深いのは、KOV での取り組みが、国民の義務とされる兵役の代替措置として認められたこ

ン）、大洋州（パプアニューギニア）5 ヶ国に派遣した。同上。

³⁴⁰ 前掲注 338、48 頁。

³⁴¹ 最優先協力国 10 ヶ国（ベトナム、中国、スーダン、インドネシア、スリランカ、バングラディッシュ、フィリピン、ウズベキスタン、モンゴル、ヨルダン）、優先協力国（ネパール、タイ、ミャンマー、エチオピア、フィジー、モロッコ、グアテマラ、カザフスタン、タンザニア、コートジボワール、エジプト、パキスタン、ソロモン諸島、カメルーン、ペルー、PLO、ボリビア、チュニジア）、一般協力国 102 ヶ国（ロシア、ガーナ、ナイジェリア、ウガンダ、エクアドル、モリタニア、エルサルバドル、ブータンなど）『毎日経済』1995 年 4 月 11 日、2 面。

³⁴² 前掲注 338、48 頁。

³⁴³ 例えば、国連（United Nations Volunteers, UNV）、米国（Peace Corps）、カナダ（Canadian University Service Overseas, CUSO）、仏（L'Association Française des Volontaires du Progrès, AFVP）、独（German Development Service, DED）などがある。

とである³⁴⁴。特に、健康に問題のない兵役対象者が野戦部隊以外で兵役義務を果たすことが認められたことは、極めて異例であった³⁴⁵。確かに、KOV 事業の応募者不足の側面もあるが、金泳三政権の開発援助に対する高い関心を示す例でもある。

KOV 事業は 1990 年から実施されており、途上国側の要請は増加していたが、国内における認知度の低さ、海外勤務忌避の傾向などから志願者不足に悩まされていた。こうした人材の不足を補うために設置されたのが、国際協力要員派遣事業である。国際協力要員派遣事業には、兵役を果たしていない人を対象に KOV 事業の全ての分野に志願できる「国際協力奉仕要員」と、医療分野に志願できる「国際協力医師」がある。「国際協力奉仕要員」と「国際協力医師」はそれぞれ 32 ヶ月と 36 ヶ月の間ボランティア活動をすることによって、兵役の代替とすることができる制度である³⁴⁶。KOICA は、金泳三政権が推進していた世界化に貢献すると同時に KOV 事業に優秀な人材を確保するため、兵役対象者の中で医療、情報通信、韓国語、テコンドなどの資格を持っている応募者を選抜し、活用できる法整備を外務部に提案した³⁴⁷。それに対して外務部も「OECD 加盟に伴い先進国の一員として国際社会における我が国の責任と役割を担う必要があるため、国際協力要員の派遣事業は引き続き拡大する」という見解を明らかにした³⁴⁸。

第四に、NGO 支援事業の開始である。従来は、開発 NGO に対する政府レベルの支援は全くなかったが、1994 年に KOICA に民間協力局が設置され、1995 年から無償資金協力の一環として「民間援助団体支援事業」がはじまった³⁴⁹。

³⁴⁴ 大韓民国の憲法では、「国民の義務」として納税（第 38 条）、国防（39 条）、教育（第 31 条）、勤労（第 32 条）を定めている。但し、勤労と教育は義務であると同時に権利になるので、純粋な意味を持つ義務は、納税と国防である。つまり、韓国において兵役は、国家財政の根幹になる納税と同様に扱われている。

³⁴⁵ 他に、唯一の枠組みとして、専門研究・産業機能要員がある。応募資格は、軍需産業、エネルギー、情報処理分野などの研究機関で務める修士以上の学歴を有する人物である。専門研究・産業機能要員の場合、政府が指定する機関であると同時に、当機関から推薦が必要になるため対象者は極めて限られている。兵務庁ウェブサイト。<http://www.mma.go.kr>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

³⁴⁶ これは部隊の兵役期間よりも長い。例えば、陸軍の兵役期間は 24 ヶ月である。

³⁴⁷ 韓国国際協力団『韓国国際協力団年報：1991 年～1996 年』1997 年、303-306 項。

³⁴⁸ 国会事務処「第 165 回外務統一委員会議事録」1993 年 12 月 15 日、45 頁。

³⁴⁹ 前掲注 347。

具体的には、物資供与、研修生事業、専門家・奉仕団派遣、食料運送、医療支援、開発教育・公報などの分野に、NGO が実施する総事業費の 50%までを支援する制度である。年度別実績は、1995 年（19 団体、5 億ウォン）、1996 年（17 団体、6 億ウォン）、1997 年（20 団体、6 億 3 千万ウォン）である³⁵⁰。金泳三政権の NGO 支援事業は実績として大きな金額ではなかったが、政府レベルの支援を補う制度の構築に着目していた。

開発援助における政府レベルの支援と比べて NGO の支援には、次のような比較優位があると指摘されている³⁵¹。第一に、組織である。政府の場合は、政府間の協議や官僚組織の性質により、案件の計画、立案、実施、評価に至るまでに時間が掛かる。一方、NGO の場合は比較的小規模の組織で運営されるため現場の状況により柔軟に対応できると同時に現地住民のニーズをより正確に反映することが可能である。第二に、対象国である。政府の場合は、援助国と被援助国の間の政治・経済的な利害関係に影響を受けるが、NGO の場合はより人道的な観点に基づいて支援が行われる。したがって、政治的に不安定な国や地域などを対象に焦点を当てることが可能である。第三に、政策提言や公報である。開発 NGO は政府が実施する開発援助、とりわけ ODA 政策について政府の説明責任（accountability）を追求することをはじめ、政策提言や評価も行う。また、NGO の活動は開発援助に関する国民の認知度を高める役割も担う。

こうした、開発援助における NGO の役割は近年、国際的にも注目されるようになり、世界主要援助国及び国際機関が集まり開発援助に関する課題や方向性を議論する閣僚級会議（High Level Forum, HLF）では、政策文書の中で開発 NGO の位置付けは確実に高まっている。2008 年に開かれた第 3 次援助効果性に関する閣僚級会議（3th High Level Forum on Aid Effectiveness :HLF-3）で発表されたアクラ宣言では、市民社会組織（Civil Society Organization, CSO）を独立

³⁵⁰ 前掲注 347、303-320 頁。

³⁵¹ これに関する先行研究については以下を参照。草野厚『日本はなぜ地球の裏側まで援助するのか』朝日新書、2007 年。デビッド・コーテン著、渡辺龍也訳『NGO とボランティアの 21 世紀』学陽書房、1995 年。マイケル・エドワーズ著、杉原ひろみ[ほか]訳『開発援助の大転換』日本評論社、2006 年。マイケル・エドワーズ著、堀内一史訳『市民社会とは何か：21 世紀のより善い世界を求めて』麗澤大学出版会、2008 年。大橋正明「NGO の国際協力」後藤一美、大野泉、渡辺利夫編著『日本の国際開発協力』日本評論社、2005 年。

した援助アクターとして認めた上で、CSO の貢献を最大にする環境を整えることを明らかにした³⁵²。上述したように、開発援助において政府と NGO の協力や連携の重要性は、政策立案、実施、評価などの全てのプロセスにおいて高まっている。

金泳三政権における KOICA の開発 NGO 支援事業においては、当初から本格的な支援ないし連携が行われたわけではない。しかし、開発 NGO の増加を後押しする制度を設けたことは、後の韓国の開発援助枠組みの多様性を担保する基盤となった³⁵³。KOICA の NGO 支援の開始は、韓国における開発 NGO の成長の基盤となった。後述するように、開発 NGO は DAC 加盟の準備過程において、韓国の ODA 政策の中核を担うアクターの一つとして政策提言を積極的に行なったのだった。

第 3 項 実施体制の整備：対外経済協力基金

1987 年に設立した EDCF も、金泳三政権が世界化を掲げ、OECD 加盟の議論が本格化した 1995 年と 1996 年に、財源不足、非体系的な運営、複雑な行政手続き、専門性の不在などの問題を改善するため、総合改善策を発表し制度の整

³⁵² CSO(Civil Society Organization)とは、途上国支援を主な事業として実施するいわゆる開発専門の NGO に加えて、環境、医療、人権などの多様な NGO が国際協力に参加する、より包括的な取り組みを意味する。

³⁵³ 韓国で活動する開発 NGO は、朝鮮戦争により疲弊した韓国を対象とする外国のものであった。こうした団体は 1980 年代の経済成長によって大半が撤収した。1990 年代からは、国連加盟、WTO 加盟、OECD 加盟などを受け国際社会に対する貢献が求められる中、国際 NGO の韓国支部に加えて自発的な NGO 団体が設立されるようになった。韓国の開発 NGO のネットワーク型 NGO である国際開発協力民間協議会 (Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation, KCOC) の調査によると、開発 NGO は 1920 年代～60 年代に 8 団体 (9%)、70 年代～80 年代に 14 団体 (16%) が設立された。この時期の開発 NGO は主に国際 NGO の韓国支部として韓国を対象に支援を行うための団体であった。1990 年代に設立された開発 NGO は 26 団体 (30%) であり、2000 年代に 35 団体 (40%)、2010 年代に 4 団体 (5%) であった。また、事業範囲を国内から海外に拡大した NGO も 1990 年代に 32 団体 (38%)、2000 年代に 43 団体 (51%) であった。NGO 支援事業は後の金大中政権以降継続的に拡大され、特に 2000 年代にはアフガニスタン支援の 250 万ドル、イラク支援の 6000 万ドルが NGO によって実施された。国際開発協力民間協議会編『2011 年国際開発協力 CSO 編覧』国際開発協力民間協議会、2012 年、17-19 項。

備を試みた。具体的には、87年から92年にかけて、1億ドルに満たさなかった予算が大幅に拡大されると共に、重点協力国の選定、有償資金協力貸し付け条件の改善、行政手続きの簡素化がなされた。また、OECD加盟によって、いわゆる紐付き援助とよばれるタイド援助が新たな課題として浮上してきた。

有償資金協力は、無償資金協力よりはるかに対象国が絞られていたが、一貫性を保つため重点協力国を選定した。1992年に重点支援対象国に選定した8ヶ国を、輸出市場拡大の観点から1995年に5ヶ国に絞った。この過程においては、北方外交の対象国であったポーランドが変更対象国になっていた³⁵⁴。続く1996年には、アジア、南米、中央アジア、アフリカの地域別拠点国4ヶ国が加わった。結果、1997年には、重点協力国（中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、インド）、地域別拠点国（ミャンマー、コロンビア、カザフスタン、南アフリカ共和国）となった。

そして、有償資金協力の貸し付け条件も緩やかに改善された。1996年、地域拠点国の追加と共に、有償資金協力の金利引き下げ、返済期間の改善がなされた。金利は年2～5%から、DAC加盟国水準の1～5%に引き下げ、返済期間も10～25年から10～30年に緩和した。なお、利子や延滞金などがかからない猶予期間を5～7年から5～10年に延ばし、被援助国に有利な条件に見直した。

最後に、業務手続きの簡素化である。審査、交換文章、借款契約関連文章の標準化、簡素化により、被援助国の申し込みから援助の実施までに約30ヶ月も掛かっていたのを、18ヶ月にまで短縮した。有償資金協力の手続きの簡素化が求められた背景は、金泳三政権のEDCF実績からみてとれる。例えば、金泳三政権期の新規有償資金協力の実績をみると、その46%をルーマニア、ハンガリー、中国などの、盧泰愚政権期の北方外交の一環として約束された案件が占めている³⁵⁵。つまり、開発援助を外交政策の手段として活用するには、一定の時

³⁵⁴ 1992年における重点支援対象国8ヶ国は、中国、インドネシア、フィリピン、パキスタン、ベトナム、ポーランド、ケニア、チリである。ポーランドに対する有償資金協力は、北方外交の観点から1992年5000万ドル規模の通信分野の現代化事業が実施された。また、非同盟会議加盟国であったケニアに14000万ドル規模の技術訓練所設立事業が行われた。

³⁵⁵ 年度別割合は、1993年（78%）、1994年（32%）、1995年（81%）、1996年（39%）、1997年（24%）である。前掲注335に基づいて筆者作成。

間が必要であったのである³⁵⁶。

第四に、新たな課題としてタイド援助の割合が問題となった。EDCF 資金は、韓国企業の海外受注の機会を増大するため、供与した資金の使用先を韓国と被援助国の企業に制限するいわゆるタイド援助を行っていた³⁵⁷。他方、OECD の DAC は 1992 年の「ヘルシンキパッケージ」合意において、商業成立性（commercial viability）規制が原則上導入され、「商業成立性」が認められる案件に対するタイド援助借款供与は禁止された³⁵⁸。上述したように DAC に正式加盟国ではなく、オブザーバー国であったため、OECD 加盟による制度整備が求められたわけではない。しかし、後の DAC 加盟のためには、有償資金協力におけるタイド率を含む制度整備が課題として浮上してきたのである³⁵⁹。

第 4 節 開発援助の本格化の要因

金泳三政権は、先進国クラブとも言われる OECD への加盟を果たすと同時に、開発援助を一層本格的に推進した。本節では、金泳三政権がなぜ OECD 加盟と共に開発援助に本腰を入れて取り組んだのかを明らかにする。また、金泳三政権が開発援助の拡充・改善に取り組んだにも関わらず、DAC 加盟にまで至らなかった要因についても明らかにする。

第 1 項 国際経済の自由化の進展

冷戦終結という国際秩序の劇的な変化に直面した盧泰愚政権は、これを利用した積極的な北方政策の推進により、1990 年にはソ連、ついで 1992 年には中国との国交正常化を果たした。そして 1991 年には、長年の懸案であった国連加

³⁵⁶ 年度別割合は、1993 年（78%）、1994 年（32%）、1995 年（81%）、1996 年（39%）、1997 年（24%）である。前掲注 335 に基づいて筆者作成。

³⁵⁷ 前掲注 237、68 頁。

³⁵⁸ 前田充浩「開発援助規制の国際レジームに関する世界システム論分析」第 2 巻、第 2 号、情報社会学会、2007 年、70-85 頁。

³⁵⁹ 前掲注 237、62 頁。韓国の有償資金協力のタイド率は、DAC 加盟が本格的に議論される 2006 年まで 100%であった。前掲注 335。DAC 加盟の制度改革の山場の一つであった。詳細については、韓国の DAC 加盟を扱う盧武鉉政権第 5 章で検討

盟を北朝鮮との同時加盟という形で果たした。冷戦終結による国際社会全体の変化に合わせて、韓国の新たな政治的立ち位置を模索し、結果としてそれに成功したのである。

他方、盧泰愚政権を引き継いだ金泳三政権（1993 年～1997 年）は、冷戦後の国際経済の変化に着目し、韓国の対外政策を展開しようとした。金泳三政権時代の国際経済の状況は以下のとおりであり、以前から議論されていた貿易の自由化に関する議論が様々な進展をみせていた。

まず、関税撤廃を通じて貿易自由化と多角的貿易を促進させるため 1986 年以来続いていたウルグアイ・ラウンド（Uruguay Round of Multinational Trade Negotiation）が進展をみせていた。1992 年 11 月にウルグアイ・ラウンドの最大の課題の一つであった、米国と EU との間の農業分野の補助金削減問題について合意がみられ、1993 年 7 月の日本・アメリカ・EU・カナダの四国間での市場アクセスに関する合意を経て、同月の東京サミットにおいて、ウルグアイ・ラウンド交渉を年末までに終結させることが参加国間の合意として表明された。実際、1993 年 12 月 15 日に最終合意文章案を 118 の国及び地域が受け入れ、全分野についての交渉が終結した。こうして、GATT 体制に代わる国際貿易に関する新たな取り決めである WTO の発足に、国際社会は向かうのである。

他方、地域別の新たな経済協力体制も出現した。米州地域では 1994 年 1 月に、米国、カナダ、メキシコの 3 ヶ国が関税を撤廃し、自由貿易を促進するための NAFTA が成立した。NAFTA は米国の資本及び技術、カナダの豊富な天然資源、メキシコの安価な労働力と、それぞれの特徴を生かした経済的連合をめざすものであり、域内の経済発展に多くの期待が寄せられた。しかし、対米輸出依存度の高い国々、とりわけ韓国にとっては好ましくはないものであることも間違いがなかった。欧州でも地域的な統合が強化され EC 加盟国間での労働、商品、サービスの自由な移動が保障されるようになった。特に EC12 カ国と EFTA5 カ国間の欧州経済協定により、世界貿易の約 48%を占める単一市場が出現した。なお、1993 年 11 月には EU（Europe Union）が発足し、経済分野のみならず、外交・安全保障政策、司法・内政協力という新たな連合の時代を迎えることになった。韓国が位置する環太平洋地域においても、EU よりははるかに緩やか

する。

ではあるが経済的連携への試みがはじまっていた。韓国、日本、米国、カナダ、豪、ニュージーランドに ASEAN 加盟 6 ヶ国を加えた 12 ヶ国が、1989 年アジア太平洋経済協力 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) を発足させた。こうして、冷戦終結後の国際経済は、軍事安全保障面での劇的な構造変化ほどではないにせよ、米ソを中心とした二極体制時代よりも、はるかに多様化し複雑化したのである。地球規模での自由貿易を目指し GATT 体制に代わり新たに WTO 体制が構築される一方、米州、欧州をはじめ強力な地域経済圏形成の試みもみられ、それらに加わらない域外国にとっては、新たな協力体制の構築が求められたのであった。したがって、

第 2 項 「先進国入り」を強調した「文民」大統領

1993 年、文民政府として久方ぶりの金泳三政権が発足した。金泳三は、軍人ではなくはじめての政治家出身大統領という自らのアイデンティティを強調するためにも、文民政府という呼称を好んで用いた。というのも、以前の朴正熙と全斗煥は軍事クーデターにより政権を取り、盧泰愚政権も直接選挙による民主化を果たしたとは言え、前の政権と同じく軍人出身であった。その意味で、32 年ぶりの軍部と関係のない政治家出身の大統領として、これまでの政権とは根本的に異なる政治ができることを、「文民政権」という象徴的な言葉を通じてアピールしたのだった³⁶⁰。こうした韓国の文民政権の誕生は、言い換えるならばいよいよ韓国が開発独裁から真の民主主義国家に大きな一歩を踏み出したことを意味していたと言えるだろう。金泳三政権は多くの点で歴代政権と異なっていたが、国際目標として「先進国入り」を強調したのは同様であった。

例えば、「国際社会はもはや経済戦争、技術戦争の時代になりました。変化している世界に対応しなければ、我が国は先進国に今、一歩というところで座り

³⁶⁰ 金泳三大統領は就任演説においても、最初に「我々は待ち望んでいた文民民主主義時代を開くためこの場に集いました。今日を迎えるために 30 年を待っていました」と述べていた。「第 14 代大統領就任演説」1993 年 2 月 25 日、大統領記録館ウェブサイト演説記録データベース

<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

込んでしまうと思います。飛び越えなければ脱落します。それは民族生存の問題であります」と述べ、冷戦終結後の急激に変化する国際秩序の中で韓国が生き残るためには、先進国に向けた更なる挑戦が欠かせないと、その必要性を強調した。大統領就任後にも、上述した「先進国」を意識した発言は続いた。金泳三政権の最大の目標が「先進国入り」であることを明らかにし³⁶¹、労働組合³⁶²、農林水産業³⁶³、教育³⁶⁴、政治家などの社会各分野の関係者に、先進国入りに向け努力することを求めている。

しかし、大統領就任以前の金泳三の発言を振り返ってみても、韓国の国家ビジョンとして「先進国」を繰り返し強調していたことがうかがえる。

金泳三政権は韓国が直面していた次のような課題を解決し、先進国になるべきであると考えていた。例えば、権威主義的政治体制であった朴正熙政権及び全斗煥政権の時代においては、「経済成長」のみならず政治面において「民主化」を果たすことが「先進国」となるための条件であるという認識を示していた³⁶⁵。

³⁶¹ 1993年6月24日、青瓦台で行われた国会議員との面談で、「我々が共同体意識を持って、企業の経営者・労働者、政府、国民が苦痛を分かち合えば、2~3年以内に文民政府の最大の目標である先進国入りが可能になる」と述べた。

³⁶² 1993年7月5日、労働組合代表との面談で「過去において大統領と労働者代表が話し合ったことはありません。我々は今先進国の手前にいます。この機会を逃すと二度と希望はありません」と述べた。1993年12月3日、サムスン電気の工場を訪問し、「韓国の経済を活性化するためには労働問題を解決しなければいけない。これから2~3年が、韓国が先進国になるか、後進国になるかが判断される重要な時期である」と述べた。前掲注312。

³⁶³ 1993年7月7日、農協教育院で「韓国が先進国になるためには、農産品の国際競争力を高める必要があり、そのためには農業人口の減少は不可欠である。農林水産分野の構造改革に積極的に参加してほしい」と述べた。前掲注312。

³⁶⁴ 1993年10月8日、青瓦台で行われた教育関係者との面談で「韓国は先進国を目指しているが、GNPだけ高ければ先進国になるのではなく、教育・文化の質が高くないと先進国の仲間に入れない」と述べた。また、1993年11月14日、記者会見で「教育改革は私達が先進国になるかどうかの可否を決定する最大の課題である」と述べた。前掲注312。

³⁶⁵ 例えば、朴正熙政権の末期であった1979年7月23日、国会本会議の演説で「(経済成長を通じて)この国を先進国に引き上げたとは言え、19年の長期統治は長すぎる」と述べ、朴正熙政権の経済的成長は評価しながらも、政治面における独裁を批判していた。また、全斗煥政権期の1986年7月1日、外信記者クラブの「民族和解の門を開こう」演説で憲法改正による直接投票が実現されたことを評価していた。「もし、(政党間の)合意を通じて韓国の民主化に成功するならば、韓国は先進国の仲間確実に合流するようになる」と述べている。1987年6月24日の野党代表としての全斗煥大統領との会談では、「GNPが高いから先進国になるわけではありません。韓国が民主化された先進国に発展するため私が一助できれば幸いです」と

金泳三は、冷戦終結という国際情勢の急変が起きた際も、韓国が国力を増進し先進国の仲間入りを果たすべきであると述べていた³⁶⁶。大統領候補であった1992年には、韓国の「先進国入り」を国家ビジョンとして強調していた³⁶⁷。

第3項 国際社会に対する恩返し論の登場

金泳三政権は、「世界化」、「先進国入りとしての OECD 加盟」といった従来の政権ではあまり強調されなかった点に着眼し、新たな外交政策を展開したのである。とりわけ注力したのが、国際社会に対する貢献、中でも開発援助を通じた途上国支援であった。こうした金泳三政権の外交政策は、韓国が OECD 加盟を積極的に進めていた1995年に顕著となった。

1995年、金泳三は世界社会開発サミット（World Summit on Social Development、WSSD）³⁶⁸の基調演説で、「韓国は途上国が生産と雇用を創出し、貧困から抜け出すため、政府開発援助の規模を経済力に相応しい水準まで大幅に拡大して行く。韓国は1980年代から途上国の人材開発を支援し専門家を派遣してきた。

述べている。前掲注 312。

³⁶⁶ 1991年10月7日、国会本会議の演説で「韓国が先進国の手前で留まっている理由は、発展の原動力であった勤勉性と創造力を失っているからである。国民のモラル水準、特に（社会）指導層の姿勢が問題だという指摘もある」と述べた。1992年1月1日、民主自由党の代表議員としての新年演説では「我々は急変する国際情勢の中で、政治、経済、社会など歴史的変換期を迎えている。この重要な時期に全ての力と知恵を集結すれば先進国の仲間堂々に入ることができる」と述べた。前掲注 312。

³⁶⁷ 1992年6月9日、韓国日報の寄稿文では「私達が蓄積してきた成長の潜在力を最大に発揮し、先進国の仲間に入るためには、全ての国民がお互いに譲り合い、犠牲を払いながら、使命感をもって走り出す雰囲気が必要である」と論じた。1992年11月13日、大統領選挙演説において、「今度の大統領選挙は民族の運命が掛かっている歴史的選挙である。韓国を先進国に作り上げ、南北統一という民族の課題を成し遂げるため選挙運動に最善を尽くしてほしい」と述べた。前掲注 312。

³⁶⁸ WSSDは、1995年3月、デンマークコペンハーゲンに於いて開催され、先進国及び途上国の118ヶ国が参加した。このサミットでは、貧困、失業、社会分裂などの人間の安全保障を脅かす問題を解決するため、援助国はODAの20%を社会開発のために出資し、被援助国は国家予算の20%を社会開発に支出するとの合意を含むコペンハーゲン宣言をした。UN「World Summit for Social Development」1995年4月19日。<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9.htm>（2017年8月9日最終アクセス）

これを大幅に増やし 2010 年まで人材開発を支援する」と述べ³⁶⁹、韓国の大統領としてはじめて国際社会に対する貢献のため積極的に取り組むことを明らかにした³⁷⁰。

同会議では韓国が国際社会に貢献する理由として、いわゆる「恩返し論」を指摘したのも興味深い。すなわち、本稿の第 1 章で述べたように、戦後復興や経済成長の過程において国際社会の援助があったことを明確に指摘し、経済成長と民主化を果たした韓国が今後途上国の貧困削減のために貢献する意志を明らかにした³⁷¹。

上述したように、国際会議で表明した内容を実現するために金泳三は、財政経済院の大臣から翌年（1996 年）の予算編成の中間報告を受けた。その場で、国防費の増額、教育関連予算の対 GNP 比 5%水準の確保、公務員の待遇改善と共に、「途上国に対する開発援助の予算」を拡大することが予算に反映されるよう指示した³⁷²。

第 4 項 OECD 加盟に対する国会の議論

金泳三政権の発足時から「先進国入り」ないし「OECD 加盟」を意識した「新経済 5 カ年計画」が展開されたが、国内には OECD 加盟に対する懸念も少なくなかった。野党を中心とする OECD 加盟への懸念は、翌年アジア金融危機に耐えられず、IMF から救済金融を受けざるを得ない状況になるに至って現実となっ

³⁶⁹ 前掲注 312。

³⁷⁰ こうした金泳三の発言は、国連関係者との会談でも繰り返された。1995 年 3 月 20 日、国連総会の議長アマラエシ（Amara ESSY）との国連の発展についての意見交換の場で、「我が国は創設 50 周年を迎える国連と格別な関係を維持してきた。我が国は PKO をはじめ、途上国の開発援助など、様々な国連活動に積極的に参加する」と述べた。前掲注 312。

³⁷¹ 1995 年 3 月 10 日、WSSD 首脳会議の晩餐会にて「第二次世界大戦の終戦と同時に独立した韓国は、朝鮮戦争という悲劇に直面し、極めて深刻な貧困と失業を経験した。しかし、国連をはじめとする国際社会に助けを得ながら努力に務めた結果、産業化と社会開発において大きな成果を上げた。本日この場に集った各国の首脳は異なる環境にいても、共に生きる地球を作り上げるために協力すべきである。韓国は、今後国際機関の分担金及び途上国に対する政府開発援助を増額し、国連の平和維持活動にも積極的に参加する」と述べた。前掲注 312。

³⁷² 『東亜日報』、1995 年 8 月 29 日、1 面。

た。それにも拘わらず金泳三政権が OECD 加盟を積極的に進めたのは、その先進国入りに対する願望の強さの表れでもある。それは、韓国の OECD 加盟を巡る国会の議論でも強調されていた。

金泳三政権が「世界化」を掲げて「新経済 5 カ年計画」を着実にすすめ、OECD への加盟交渉も一段落した頃、国会では「経済協力機構（OECD）に関する規約加盟批准案」の批准を巡って、賛成であった「新韓国党（与党）」と「民主党」、反対であった「新政治国民会議」と「自由民衆連合」の間で激しい論議が展開されていた。以下では、1996 年 11 月 26 日に開かれた第 15 代国会の本会議の議論に基づいて OECD 加盟を巡る議論を振り返ってみよう³⁷³。

まず、「自由民主連合」と「新政治国民会議」は以下のような点から反対論を展開した。第一に、資本市場自由化による「海外資本流入に関する懸念」である。自由民主連合、ビョ・ンウンジョン議員は、資本自由化による海外からの資本輸入によって、輸出産業の競争力が低下することを懸念していた³⁷⁴。新政治国民会議、ジャン・ゼシク議員も、1996 年の貿易赤字が史上最大規模の 200 億ドルと予想される中で、国内金融機関の不良債権が 96 年 6 月末現在、2 兆 7000 億ウォンに膨れ上がっていることを指摘しながら、資本流入は物価上昇、為替率の悪化、貿易赤字につながると指摘した³⁷⁵。自由民主連合のパク・ガンテ議員は、韓国の金利が 14% であり、台湾 7%、日本 3%、米国 5% と比べて極めて高いことを指摘しながら、資本市場の自由化が、韓国の産業の競争力を低下させることになると懸念した。また、新政治民主党のキム・ヨンジン議員は、資本市場自由化による、農業（農協）、水産業（水協）、畜産業（畜協）関連の金融機関の打撃を指摘し、農林水産業への影響も取り上げていた³⁷⁶。つまり、韓国の金融市場の現状は、市場開放に耐えられる状況ではなく、資本市場開放が行われた場合は、国内経済の多岐に渡る分野に OECD 加盟による悪影響が出ることを懸念したのである。

³⁷³ 前掲注 390。

³⁷⁴ ビョ・ンウンジョン議員は、「韓国政府の研究機関である韓国開発院（Korea Development Institute）によると、OECD に加盟する場合、外資の流入規模が 1999 年まで 195 億ドルになり、貿易赤字は毎年 10 億ドル増えると予測していた」ことを根拠として提示していた。前掲注 390、3 頁。

³⁷⁵ 前掲注 390、6-7 頁。

³⁷⁶ 前掲注 390、9 頁。

第二に、労働分野である。韓国は経済成長期において、一つの企業に複数の労働組合を設立することを禁止し、企業側に融和的な労働組合のみを認めていた。しかしながら、OECD に加盟した暁には韓国の大手企業や中小企業がこうした現状を維持することは困難となり、結果として経済成長率は鈍化すると恐れられた。例えば、自由民主連合のビョ・ンウンジョン議員は政府の労働部、大手企業、中小企業が上述のような労働環境を整えるだけの十分な準備ができていないことを指摘した³⁷⁷。また、新政治国民会議のキム・ヨンジン議員は、OECD 勧告に基づいて制定した雇用保険、失業給与が実施されて一年も経っておらず、制度が十分に定着していないことを指摘した³⁷⁸。

最後に、国民の同意を十分に得ていないことが問題として指摘された。1993年の政権発足の際に、1996年を目処にOECDに加盟することが発表されたにも拘わらず、国民に対する十分な説明もなく、官僚の間でも十分な議論がなされてないというのである³⁷⁹。

このように様々な懸念を表明し、加盟に対してどちらかといえば反対姿勢を示していた野党に対し、「新韓国党」と「民主党」は次のような肯定的な評価を示し、賛成論を展開した。

第一に、反対論者の指摘していたOECD加盟による経済分野の打撃について、正反対の見解を見せていた。新韓国党のチャ・スミョン議員は「OECD加盟によって政府の政策の透明性がさらに高まり、規制緩和が進む。また企業が競争する環境が整えられ、国家及び企業の信用が高まり、金利下落、輸出促進につながる」と指摘しながら、特に資本市場の開放については段階的・漸進的に進める方針であり、懸念の必要はないと断言した³⁸⁰。また、民主党のイ・ギョジョン議員は、OECDに加盟をせずとも韓国の貿易規模が既に世界11位であることを指摘し、近いうちにWTOに加盟することを考慮すれば、OECD加盟を契機に先んじて資本自由化を進めることは賢い判断であると述べた³⁸¹。つまり、韓国経済における資本市場の自由化は国際経済秩序の中で不可避であり、

³⁷⁷ 前掲注 390、3 頁。

³⁷⁸ 前掲注 390、14 頁。

³⁷⁹ 前掲注 390、6 頁。

³⁸⁰ 前掲注 390、15-16 頁。

³⁸¹ 前掲注 390、10 頁。

むしろ OECD 加盟による政策改革は秩序への順応に肯定的な効果をもたらすという見解であった。世界経済を導く先進国クラブに加盟することにより国際秩序の形成段階に参画し、もって先進国の知識と経験を共有することは、単なる地位向上のみならず国家競争力の強化にもつながると考えられたのである。

第二に、賛成派の議員は環境分野と労働分野の政策改革についても、異なる見解をみせていた。新韓国党のイ・ガンヒ議員は、OECD 加盟によって先進国間で技術と情報を共有できることを指摘し、また気候変動条約における途上国としての地位の喪失についても、韓国の環境政策課題を先送りせず、先進レベルの対応に引き上げる契機にするべきであると肯定的な意見を示した³⁸²。つまり、環境問題と労働問題は韓国がいずれ直面する問題であり、OECD への加盟を契機として改善に取り組むことが望ましいという意見であった。

第三に、国際社会における韓国の地位向上である。新韓国党のイ・シンボム議員は、韓国が GNP 規模で世界11位、貿易規模12位、造船分野2位、電子製品生産4位、自動車生産5位など既に一定の経済成長を果たしており、「世界経済を牽引する主要国家グループに入り国際秩序形成の議論の初期の段階から参加する必要がある」と述べていた。OECD 加盟は更なる国際競争力の向上に資することとなり、対外イメージの改善、国際信用度の向上、外交における発言権の強化に寄与するとの期待を寄せている³⁸³。また、チャ・スミョン新韓国党議員は、民主化の定着が国際社会での発言力の強化につながると指摘した³⁸⁴。つまり、世界経済の中で主導的な役割を果たしている先進国クラブに加盟することによって、国際秩序の形成段階から韓国が参加し、先進国の知識と経験を共有することは、単なる地位向上のみならず、国家競争力の強化、外交力の増進につながるとされた。こうした賛成論者の認識は、与党新韓国党のチャ・スミョン議員による、次の発言に端的に示されている。「以上のように OECD に加盟することによって得られる肯定的な効果に比して、否定的な効果が現実化する可能性は希薄であると思います。」

「経済協力機構（OECD）に関する規約加盟同議案」を巡って、与野党の間

³⁸² 前掲注 390、5 頁。

³⁸³ 前掲注 390、7 頁。

³⁸⁴ 前掲注 390、16 頁。

で賛否両論があったが、票決は 262 人の内、賛成 158 名、反対 100 名、棄権 2 名という結果であった。OECD 加盟は 1996 年における与野党の最も対立のあった課題であった。OECD 加盟が可決になった理由を検討するためには、金泳三政権の任期中の国会の与野党の議席数に注目する必要がある。

大統領の任期と国会の与野党の構成をみると、金泳三政権が発足した 1993 年の 5 月から 1996 年の 5 月までの第 14 代国会では、299 席の議席の内、与党が 149 席、第二党の民主党³⁸⁵が 97 席、第三党の統一国民党が 31 席であった。与党が過半数議席には一人足りなかったが、任期末には議員の移党により議席数を 165 席まで伸ばしていた。このため金泳三政権は OECD 加盟のための経済政策を比較的順調にすすめることができた。しかしながら、OECD 加盟の直前に局面は大きく変化した。与党が議席を失った上に、2 つの巨大野党である新政治国民会議及び自由民主連合が前述のような理由から OECD 加盟には反対を表明していたため、OECD 加盟は国会で批准を得るのが厳しい状況に追い込まれたのである。

こうした状況にあってもなお、OECD 加盟が可決されたのは、最も議席数の少ない 12 席を占めていた民主党が、与党への支持表明をしたからである³⁸⁶。与党の新韓国党の議席は過半数の 153 席より僅か 3 席を上回っているという綱渡りの状況において、12 席を有する民主党が与党への支持を表明したことは、極めて大きな意味を持っていた。

民主党が新韓国党を支持したのは、世論が分裂することや消耗的な議論を防ぐためであると表明したが、議席の最も少ない民主党が与党と連携することによって存在感を高める意図が働いたのだろう³⁸⁷。

³⁸⁵ 民主党の総裁は金大中、統一国民党の総裁は大手企業現代の創業者であるジョンジュヨンであった。

³⁸⁶ 聯合ニュース「民主党 OECD 加盟票決処理の表明」
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=001&aid=0004127258>
(2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

³⁸⁷ 聯合ニュース「与野 OECD 処理合意の背景と展望」
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=001&aid=0004122658>
(2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

第5項 DAC 加盟の限界

金泳三政権の開発援助の拡大は歴代政権と比べて極めて顕著であったが、その一方で指摘しなければならないのは、OECD 加盟の際に DAC への加盟を果たせなかったことである。その理由は、韓国の ODA 政策の実績が質量両面において DAC の求める水準に達しなかったことに求められよう。

金泳三政権の ODA 予算は前の盧泰愚政権と比べて約 2.2 倍拡大されたとはいえ、国際的な水準すなわち DAC 加盟国の水準は満たしていなかった。1996 年の韓国の ODA 実績は約 1 億 7 千万ドルであり、対 GNP 比は 0.033% であった³⁸⁸。これは、DAC 加盟国の平均 GNP 対比 0.3% と比べるとはるかに不足していた³⁸⁹。こうした格差は国会の議論でも指摘され³⁹⁰、DAC 加盟による ODA 予算の拡大が懸念されていた。金泳三政権は「政府は OECD に加盟しても同時に DAC に加盟することはせず、それによる ODA 予算の追加負担はない」と述べ、「OECD 加盟に関わらず 80 年代後半から ODA 予算を増額しており、今後我が国の経済力の向上に従い段階的に拡大する必要がある」という見解を明らかにした³⁹¹。

また、政策の質も国際基準に照らした際に問題であった。DAC 加盟のための OECD 基準に関する詳細は、本格的に制度整備が行われた盧武鉉政権を扱う章で検討を行うが、簡単に触れておくと次の通りである。前章で述べたように韓国の開発援助は 1960 年代からはじまったが、初期の途上国支援は南南協力として断片的に実施され、開発援助を実施する専門機関が設立されたのも 1987 年以降である。つまり、援助戦略、有償資金協力の割合、実施計画など DAC が提示する開発援助に関する勧告内容を満たさなかったのである。

他方、韓国が DAC 加盟にまで踏み込まなかった要因として、「途上国の地位の喪失」という側面を指摘できる。DAC 加盟国とはすなわち「援助国」であり、DAC 加盟を果たせば「途上国」として享受してきた様々な利益を失うことが懸念された。例えば、環境分野と農林水産業分野に関しては次のような問題が懸念されたのだった。環境問題については、1994 年のモンテリオール議定

³⁸⁸ 前掲注 337。

³⁸⁹ 同上。

³⁹⁰ 国会事務処「第 181 回国会第 16 次本会議議事録」1996 年 11 月 26 日。

書（Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer）において韓国は途上国として認められており、有害物質の排出量について10年間の保留が容認されていた。また、1992年の気候変動条約においても、2000年までに温室効果ガスの排出量を1990年の水準まで削減するよう求められていた先進国と異なり、「途上国」とされていた韓国には具体的な数値目標が設定されず、計画の移行という一般的な義務のみが課されていた³⁹²。韓国が、このような途上国としての地位を失うことに対して、自由民主連合のビョ・ンウンジョン議員は、国際貿易、知的財産権、環境交渉において今後その利点を失ってしまうことを懸念していた³⁹³。自由民主連合のパク・ガンテ議員は、ウルグアイ協定により、企業の補助金禁止制度が途上国の場合は2004年まで保留されているが、先進国の場合は1999年までになっていることを指摘し、OECD加盟により韓国企業、とりわけ中小企業への補助金支給が不可能になると指摘していた³⁹⁴。つまり、環境分野において「途上国」としての地位を得ている韓国が、OECDという先進国クラブに加盟することによりそうした有利な条件を喪失してしまうというのである。

第4節 金泳三政権における開発援助の本格化

本節では、冒頭で取り上げた二つの問いを再整理しつつ、その含意について考察してみよう。まず、開発援助における北朝鮮との競争外交の必要性が後退する中で、なぜ金泳三政権はOECD加盟に踏み切り、さらに開発援助を本格化させたのであろうか。

盧泰愚政権が政治面に注目し「北方外交」を進めたのに対して、冷戦終結後に発足した金泳三政権は経済面に注目し、「世界化」を国家目標として定めてい

³⁹¹ 『朝鮮日報』1995年3月29日、9面。

³⁹² 金石鎬「国際開発法上の韓国の地位：韓国のOECD加盟にあたり」『国際法学会論叢』大韓国際法学会、第35巻、第1号、1990年、105-133頁。

³⁹³ 前掲注390、3頁。

³⁹⁴ 新政治国民会議のキム・ヨンジン議員も先進国の農業市場圧力について懸念していた。前掲注390、10-14頁

た。その背景には、ウルグアイ・ラウンドの合意を経て GATT 体制以降の WTO 体制が発足し、NAFTA、EC、APEC などの地域協力機構が次々と現れ、自由貿易や金融市場の自由化が進展を見せていたことがあった。こうした国際秩序の変化に対応するため、金泳三政権は「新経済 5 カ年計画」を発表し、韓国経済を上記の国際経済の再編の流れに合流させようとした。同時に外交政策においては、「世界化」という目標を掲げ、以前の政権では目立たなかった開発、人権、福祉という長期的な国益を追求することを明らかにした。こうした、経済及び対外政策の先に見定めていたのは、OECD 加盟であった。OECD 加盟は、金泳三政権以前の政権が成し遂げえなかったいわゆる「先進国入り」のための、最も象徴的な「条件」であった。

「先進国入り」を目指した金泳三政権は、上述した国際社会の普遍的な問題解決に取り組むため、開発援助政策を質量両面において本格化させた。具体的には、盧泰愚政権の 2.2 倍に当たる実績拡大と同時に、無償・有償資金協力の実施体制を整備した。無償資金協力の場合、重点協力国の選定、海外事務所の再編、国際協力要因派遣制度及び NGO 支援事業の新設が挙げられる。また、有償資金協力についても、重点協力国の選定をはじめ、行政手続きの簡素化や借款条件の改善を通して被援助国がより円滑に供与を受けるような体制を整えた。

OECD 加盟を果たした一方、金泳三政権下の韓国は DAC 加盟にまでは踏み込まなかった。上述のように、開発援助を本格化させ、量的拡大のみならず実施体制の整備にも努めたものの、DAC 加盟の条件を満たすには至らなかったのだ。なお、国内でも DAC 加盟に伴う財政負担の増大や途上国の地位の喪失に対する懸念が主張され、加盟への阻害要因として作用した。詳細は後述するが、DAC 加盟とはすなわち、途上国の地位から完全に脱却し、「真の先進国」として認識されることであった。言い換えれば、この時期において韓国は、先進国入りへの思惑から OECD 加盟には邁進したものの、開発援助による国際貢献のための体制を十分整えたわけではなかったのである。とはいえ、OECD 加盟により韓国が他の新興援助国とは明確に一線を画したことも、また確かであった。

しかし、金泳三政権の OECD 加盟は課題も抱えていた。OECD 加盟を巡る反

対論は、貿易収支の悪化、債務の増加、農業分野への打撃など多くの観点からなされた。金泳三大統領にとり、国会での可決は薄氷を踏む思いに違いない。しかし振り返ってみれば、OECD への韓国加盟は、当時の韓国に国際社会における地位の向上、国民の自負心の高まり、外交力の強化などといった抽象的な利益をもたらしたのであった。極めて残念なことは、OECD 加盟を巡る反対派の懸念が的中し、1997 年に韓国がアジア金融危機に直面したことである。韓国は 210 億ドルの支援を IMF から受ける一方、経済政策をはじめ IMF の管理下に入るようになった。こうして金泳三政権が目指していた「先進国」への願望は、「OECD 加盟国」という名ばかりを残すこととなった。金泳三政権を継いだ金大中政権は、在任期間中に予想を超えたスピードで IMF の救済金融を完済し、一応の経済復興を成し遂げた。本論文の趣旨からいえば、2000 年に DAC の被援助国のリストから削除され、名実ともに途上国を卒業したことが重要である。その詳細については次章で検討したい。

第4章 開発援助として対北朝鮮和解協力政策：金大中政権^{キムデジュン}

はじめに

先進国入りの象徴的な案件として OECD 加盟を果たした金泳三政権は、その過程において途上国への開発援助も増やしていた。他方、金泳三政権の末期のアジア金融危機の勃発は、韓国の経済にも大きな打撃を与え、IMF、世界銀行などから救済金融を受ける財政的危機にも直面していた。こうした厳しい財政状況にも関わらず、金大中政権においては、外交政策として、北朝鮮に対する融和を前面に打ち出す対北朝鮮和解協力政策（以下、太陽政策）が掲げられ、従来の「途上国」に加えて「北朝鮮」に対する開発援助が行われるようになった。金大中政権は、アジア金融危機による一時的な停滞はあったものの、北朝鮮に対して合計 2 億 7 千万ドルの人道支援を行い、開発援助、とりわけ ODA の実績の総額も金泳三政権の 8 億ドルから 18 億ドルまで増額させた。本稿でも検討してきたように、韓国の外交政策における北朝鮮の存在は、韓国の安全保障を脅かす要素であり、積極的に人道支援を提供する対象としては認識されなかった。ところが、金大中政権は前例のない規模で積極的に支援を行った。金大中政権はなぜ、北朝鮮に対して開発援助を実施したのであろうか。

この間に答えるために本章では、まず、金大中政権の外交政策である「朝鮮半島における平和の定着」を概観する。そして、北朝鮮支援に関する国際社会の視点と韓国の視点とが、どのように異なるかも考察した上で、開発援助の観点から太陽政策の具体的な支援内容及び要因を明らかにする。最後に、韓国の開発援助政策の特徴として太陽政策に関する考察も加えておきたい。

第 1 節 金大中政権の「朝鮮半島における平和の定着」

韓国政治史上、はじめて与野党の政権交代であった金大中政権は、北朝鮮政策において、従来と異なる画期的な政策を打ち出した。それは、日本にも良く知られている「太陽政策（Sunshine Policy）」である³⁹⁵。前章までで検討したよ

³⁹⁵ 金大中政権の対北朝鮮政策は、通称「対北朝鮮包容政策」ないし「太陽政策」として良く知られているため本稿においては「太陽政策」という名を用いる。「太

うに、韓国の対北朝鮮認識は歴代政権において「敵対」的視点を基調とするものであったが、ハルシュタイン原則の撤廃、北方外交の推進、南北同時国連加盟を経た後、金大中政権の発足を契機としてそれは「融和」的なものへと変化した。特に、1990年代の北朝鮮の核問題を巡って南北間の緊張感が高まり、一部では金日成の死亡による体制崩壊とそれに従う吸収統一が議論されていた状況を踏まえれば、金大中の太陽政策は画期的な変化であったと言える。特に、政経分離の原則の下で南北間の経済協力、人道支援などを行うという政策の意図には、非政治的分野の交流とその波及効果を政治・安全保障分野まで拡大するという機能的な統合論が根付いている。同時に歴代政権の統一政策と異なる点として、実現可能性に焦点を当てた政策であることも指摘されている³⁹⁶。以上の特徴を持つ太陽政策は、金大中政権の外交政策の中でどのように位置づけられていたのか。

金大中政権の外交目標の中で最も強調されたのは、「朝鮮半島における平和の定着」であった³⁹⁷。金大中は就任演説において、韓国の安全保障政策の根幹として韓米同盟を再確認した上で、「南北関係は和解と協力そして平和定着を基盤に発展させるべきである」と述べ、北朝鮮との関係を改善する積極的な姿勢

陽」という名前は、イソップ寓話の北風と太陽の説話から由来した。旅人の上着を脱がせるため、北風が力強く吹いたらより上着をよりしっかり抑えていたが、太陽が光を照りつけると旅人は自ら上着を脱ぎ、太陽の勝ちとなった。本稿では、特別な場合を除いてより幅広く使われている「太陽政策」を使用する。パク・ゼミン「金大中政府時代の南北間相互性に関する研究」『国際政治論叢』第43集、第1号、韓国国際政治学会、326項。

³⁹⁶ ヤンスンハム編、「朝鮮半島分断管理と韓国の外交政策：李承晩、朴正熙、金大中政権の比較分析」『韓国国家管理と大統領リーダーシップのビジョンとモデル』延世大学校国家管理研究院、2010年、68頁。

³⁹⁷ 1998年3月金大中政権が発足する直前の1997年12月にアジア金融危機によってIMFから救済金融基金を貸し付け、構造調整を受けるいわゆる「IMF事態」が顕著化した。これは、韓国の国内では朝鮮戦争以来「最大の国難」ともよばれるほど、大量のリストや、大学生の休学、入隊希望者の急増など韓国に社会に与えた影響は大きかった。したがって、輸出拡大、外国人投資の誘致及び拡大などの「経済外交」も外交目標として設定されていた。IMF主導の制度改革、国内企業の構造調整などを重ね、2000年12月4日に、金大中大統領は「我が国はIMFの危機を完全に乗り越えた。」と公式に発表した。つまり、金大中政権の全時期において優先目標として設定されたのは、「朝鮮半島における平和の定着」である。外交通商部編「外交白書」1999年。

を示した³⁹⁸。その上で、政権の対北朝鮮政策の三原則を明らかにした。それは、第一に、北朝鮮によるいかなる武力行使も認めないこと、第二に、韓国による北朝鮮の吸収合併はしないこと、第三に、南北の和解は可能な分野からはじめることである。こうした金大中政権の外交目標は、2000年「ベルリン宣言」を通じて国際社会にも伝えられた³⁹⁹。同宣言において、南北関係の改善が必要である理由は、冷戦終結という世界秩序の変化にも関わらず、朝鮮半島には依然として冷戦構造が残されており、平和を定着するためには閉鎖的な体制を維持している北朝鮮に対して韓国が最善の努力をしなければならないと指摘した⁴⁰⁰。さらに、朝鮮半島の安定は韓国にかぎらず、北東アジア及び世界の平和のためにも重要な課題であることを指摘した⁴⁰¹。金政権は、朝鮮半島の平和の定着を実現するため、米・日・露・中の周辺諸国及び国際社会の支持を得ると同時に、北朝鮮に対する政策も展開した。それが「対北朝鮮和解協力政策」である。以下では、太陽政策の具体的な中身について検討してみよう。

金大中政権の太陽政策の考え方の根幹は、南北統一に向けて、「和解協力」、「南北連合」、「統一国家完成」という段階を踏まえて進めることである⁴⁰²。金大中政権の太陽政策は歴代政権の政策を継承しつつ、より具体的な方法を用いて実践したのが特徴である。つまり、「和解協力」のため、政経分離の原則に基づいて政治的な問題が発生しても経済協力は継続することで信頼構築に励むこと、「南北連合」のために首脳会談を含む多様なレベルの協議を重ねて制度的基盤を構築すること、である。こうした抽象的な概念は具体的な政策としてどのように展開されたのであろうか。

第一に、多様なチャンネルを通じた「南北会談」である。金大中政権におい

³⁹⁸ 「第15代大統領就任演説」1998年2月25日、大統領記録館ウェブサイト演説記録データベース <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (2017年8月9日最終アクセス)

³⁹⁹ 平和問題研究所編「付録1：金大中大統領のベルリン宣言」『統一問題研究』第12巻1号、平和問題研究所、2000年6月、323-329頁。

⁴⁰⁰ 同上。

⁴⁰¹ 同上。

⁴⁰² 「和解協力」とは、経済、社会、文化などの各分野の交流を通じて、南北間の敵対関係を解し、信頼関係を構築する段階である。「南北連合」とは、首脳会談、閣僚会議、事務的協議を重ねながら、統一国家を樹立するための、制度的基盤を整備する段階である。「統一国家」とは、統一憲法を制定し、総選挙により国会及び

ては、2000 年 6 月 15 日に分断以降最初の南北首脳会談が開かれたことを除いても、軍事、経済、文化の各分野において、長官レベルから実務レベルまで政府関係者間の会談が計 76 回も行われた⁴⁰³。多数の会談を通じて後述する各分野の南北間の交流が盛んになっていった。

第二に、経済協力、貿易⁴⁰⁴、文化、人材交流などの「南北交流」である。ケソン工業団地が代表的な例として挙げられる経済交流は、金大中政権発足の直後である 1998 年 4 月に発表された「政経分離原則に従う南北経済協力活性化措置」の発表により始まった。その後、2002 年の第 2 次延坪海戦⁴⁰⁵などによる政治的な緊張の高まりにも関わらず、その政経分離の原則は守られ、金大中政権においては、ケソン工業団地を中心とした経済協力が行われた⁴⁰⁶。貿易は、1998 年のアジア金融危機によって 2.2 億ドルで一時的に減少したが、軽水炉事業、農水産物、肥料支援、電子・電気製品などで継続され、2000 年の IMF の救済金融基金による融資の早期返済によって 1998 年から 2002 年まで約 20.1 億ドルを記録し、結果として前政権時より二倍近くまで増えていた⁴⁰⁷。経済面の交流に加えて、定期的な音楽会、公演、映画やアニメの共同制作といった文化交流も行われた。こうした様々な交流を通じて、南北間の人的交流の数は、大幅に増加していった。例えば、韓国から北朝鮮への訪問者数は、96 年時点でわずか 146 名であったが、1997 年（1,015 名）、1998 年（3,317 名）、99 年（5,599 名）、2000 年（7,280 名）、2001 年（8,551 名）、2002 年（12,825 名）といったように、持続的に増えていたのである⁴⁰⁸。

政府を立ち上げる段階である。統一部『統一白書』、2002 年。

⁴⁰³ 統一部『統一白書』2008 年。

⁴⁰⁴ 韓国政府の資料では、韓国と北朝鮮の財貨、商品、サービスの取引を意味する言葉として「貿易」ではなく、地域内の交流に焦点を当てた「交易」という言葉を使っている。但し、本論文では一般的に使われている日本語として「貿易」に統一する。

⁴⁰⁵ 2002 年 6 月 29 日に黄海延坪島付近で発生した北朝鮮と韓国の艦艇による銃撃戦のことである。

⁴⁰⁶ 他には、金剛山（クムカンサン）観光事業の活性化、鉄道路線の連携事業などがある。

⁴⁰⁷ 南北間の交易実績は、金泳三政権において、金大中政権の約半分である 12 億ドルであった。統一部『統一白書』、2003 年。

⁴⁰⁸ 前掲注 403。

第三に、離散家族の交流⁴⁰⁹、人道支援、脱北者支援、などの「人道的問題の解決」である。離散家族の交流は、2000 年南北間の首脳会談後に進展をみせ、生存及び現住所の確認、手紙交換、相互訪問が行われた。人道支援は、北朝鮮の自然災害や貧困問題を解決するため、食料支援や農村開発などの分野で行う支援である。また、北朝鮮からの脱北者が韓国に定着できるようにするための財政支援、職業訓練、生活支援などがある。脱北者の数は、1993 年から 1997 年まで計 242 名だったが、北朝鮮の食料事情が厳しくなったことによって、1998 年から急激に増え、金大中政権（1998 年～2002 年）においては、2,256 名まで増加している。このように、金大中政権下の太陽政策は、南北会談、南北協力、人道的問題の解決を通じて実績を積み上げていった。それでは太陽政策は、韓国の開発援助政策の観点からは、いかに解釈できるのだろうか。次節では、この観点から、太陽政策の考察を試みる。

第 2 節 北朝鮮に対する人道支援

第 1 項 開発援助政策としての太陽政策

本稿では、太陽政策、中でも北朝鮮に対する人道的支援を、韓国の開発援助政策の観点から分析を行う。但し、議論を進める前に一つ検討しなければならない点がある。すなわち、国際社会と韓国の北朝鮮支援に対する認識に相違があることである。OECD や世界銀行などいわゆる国際社会は、被援助国を所得水準で分類するため、北朝鮮は他の途上国と同様に被援助国の要件を満たす。一方、韓国では、所得水準以外に政治的な理由によって、途上国と北朝鮮を必ずしも同様に扱っていない。厳密に言えば、韓国の政策において対北朝鮮支援は、開発援助としては扱われていないのである。なぜ、こうした解釈の相違が生じるのか明らかにするため、国際社会と韓国の解釈を比較してみよう。

国際社会の言う開発援助、とりわけ ODA の定義は、OECD の DAC が定めている次の 3 つの要件⁴¹⁰を満たす必要がある。第一に、政府ないし政府の実施機

⁴⁰⁹ 離散家族とは、朝鮮戦争によって韓国と北朝鮮に離れて住んでいる家族である。

⁴¹⁰ 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>

関によって供与されるものであること、第二に、開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的にしていること、第三に、資金協力については、その供与条件が開発途上国にとって重い負担にならないようになっており、グラント・エレメント⁴¹¹が 25%以上であること。こうした、DAC の定義を踏まえて太陽政策の中身を検討してみよう。つまり、DAC の定義を満たすには ODA の実施機関、対象国、条件が問題となるのだった。こうした観点から、北朝鮮支援を検討してみよう。

第一に、人道支援の「実施機関」の観点がある。DAC の定義によると開発援助の実施機関は、政府または政府の実施機関と定められている。韓国の北朝鮮に対する人道支援は、政府レベルと民間レベルで分けられる。政府レベルの支援は 1996 年 12 月に統一部（Ministry of Unification）の下に、人道支援局が設置され実施されてきた⁴¹²。また、民間レベルの支援も行われているが、他の途上国支援の場合も政府のみならず民間レベルが行われているのは言うまでもない。但し、韓国国内の NGO や企業などの民間団体が北朝鮮に対して支援する場合、その内容について統一部の許可を得る必要がある。政府の政治的意図によって民間団体の支援活動が制約されるのが、他の途上国支援と北朝鮮支援の大きな相違点である。金大中政権の太陽政策を通じて、詳細については後述するが、従来赤十字社のみ限られていた民間団体の支援が、2002 年まで 25 社に拡大された。

第二に、人道支援の「対象国」の観点がある。韓国で北朝鮮に対する人道支援が開発援助にならない最も決定的な理由は対象国に関する解釈である。まず、DAC の定義には、支援の対象国（被援助国）は「開発途上国」となっているが、国際社会の言う被援助国はどのような国を指すのか。被援助国とは DAC リストを基準にしている。それは、世銀で発表する一人当たり GNI を基準にし⁴¹³、

（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁴¹¹ グラント・エレメント（Grant Element）とは、貸付条件の緩和度を示す指標である。金利が低く、融資期間が長いほど、グラント・エレメントは高くなり、借入者（開発途上国）にとって有利であることを示す。例えば、贈与はグラント・エレメントが 100%である。なお、ODA として認められるのは、グラント・エレメント 25%以上のものに限る。前掲注 47、76-77 頁。

⁴¹² 統一部編「統一部 30 年史」統一部、1999 年、334 頁。

⁴¹³ DAC は国と地域の所得の基準を GNP に用いていたが、2000 年から GNI に変更

後発開発途上国（750 ドル以下）、低所得国（825 ドル以下）、底中所得国（826～3255 ドル以下）、高中所得国（3256～10065 ドル以下）に区分され、三年ごとに更新されている⁴¹⁴。このリストから削除されるといわゆる援助卒業国ということになる。北朝鮮の場合は、金大中政権の時から 2011 年の最新資料まで低所得国として分類されている⁴¹⁵。つまり、北朝鮮は国際社会の言う開発援助の対象国に含まれており、韓国にとっても韓国の憲法解釈を除けば、他の途上国に実施される開発援助として捉えるのが可能になる。

第三に、人道支援の「条件」の観点がある。韓国政府が行う対北朝鮮支援の中には貸し付けが含まれていないため、グラント・エレメントなどの条件を比較する必要がない。他方、援助スキームから考えれば、政府レベルの食料支援の場合、国際機関を経由して行われたので開発援助でいう「多国間援助」に該当するし、肥料支援については、韓国から北朝鮮へ直接おこなわれたので「二国間援助」に相当すると言える。

以上のように、対北朝鮮支援は一般的な開発援助の視角でみる時、途上国支援と大きな差はない。しかし、韓国の国内において北朝鮮に対する支援は、開発援助、とりわけ ODA として扱わず、「対北政策」として捉えているのか。

その理由は、第一に、韓国の憲法上、北朝鮮は「被援助国」にならないからである。なぜなら、大韓憲法第 3 条によれば、「韓国の領土は朝鮮半島全体と付属島」であり、かつ大韓民国を「朝鮮半島に現存する唯一な合法的な政府」として定めている。すなわち、法的には韓国の北朝鮮支援は国家間の行為ではなく、国家内の交流となる。したがって、韓国政府の立場からは他の国と同様に扱えないという現実的な問題がある。しかしながら、周知の通り国際的にみれば、北朝鮮は国連加盟国をはじめ 25 の国際機関に加盟しており、160 を超える国と国交を樹立している独立国（かつ、途上国）であることも忘れてはならないのである。

第二に、政府組織間の考え方の相違があるからである。すなわち、上記の憲

した。なお、所得別の区分も 7 つから 4 つに単純化した。

⁴¹⁴ OECD DAC ウェブサイト

<http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofrecipientcountries.htm>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁴¹⁵ 同上。

法解釈を優先する「統一部」と、途上国の観点を重視する「外交通商部」の認識の相違である。両機関は、依然として対北朝鮮支援に関する ODA との関係について公式な見解を発表していないが、非公式の発言からその思惑がみられる。まず、統一部は、北朝鮮の人道的支援について ODA に含めるべきではないという立場である。なぜなら、「対北朝鮮支援の一部は、南北間の交渉においてレバレッジ効果を有している」との考え方である⁴¹⁶。すなわち、北朝鮮が対話に応じない時に、それを促進するための手段として南北協力基金が使われている。しかしながら、南北協力基金が ODA に転換される場合、こうした手段を失うことを懸念する立場であると言える。一方、外交通商部は、「北朝鮮に対する支援金額は、確実に ODA 金額に含まれてはいないが、支援金額を別表として表記したほうがよい」と述べている⁴¹⁷。こうした見解を裏付けるのが、2008 年から、韓国政府の要請によって、途上国に対する ODA 統計と区別した上で、報告していることである⁴¹⁸。つまり、韓国政府も、上述した国際社会の基準を部分的に容認していると言える。それに加えて、財政経済部も、いかに開発援助を通じて得た経験を対北朝鮮支援に活かすべきかという観点から、実務レベルの議論も行っている⁴¹⁹。対北朝鮮支援について、「統一政策」として解釈する「統一部」と、「開発援助」として解釈する「外交通商部と財政経済部」の異なる見解が存在していた。しかし、指摘しなければならないのは、異なる見解を有する官僚組織のいずれも北朝鮮に対する人道支援は「外交政策の手段」として認めていることである。

他方、韓国をはじめ国際社会の北朝鮮に対する人道支援の阻害要因として、北朝鮮の認識を指摘することもできるだろう。すなわち、北朝鮮自身が開発援助について否定的な認識があり、援助を受け入れないことである⁴²⁰。しかし、

⁴¹⁶ 平和問題研究所編集部編「北朝鮮 ODA としてそれは可能なのか」『統一韓国』第 27 巻、第 1 号、平和問題研究所、2009 年、86-87 頁。

⁴¹⁷ カン・ミョンオク「北朝鮮と ODA」『韓国国際政治学会学術大会発表論文集』韓国国際政治学会、2008 年、181-207 頁。

⁴¹⁸ 国際開発協力委員会「中期 ODA 拡大計画」2008 年、1 頁。

⁴¹⁹ International Cooperation for Enhancing Peace in Northeast Asia and North Korea's Development, 2013.11.19

⁴²⁰ イム・ウルチュルは、北朝鮮の新聞、金正日の発言、法律などに基づいて、北朝鮮の開発援助に関する認識を分析した。その結果、先進国の従属化、国際金融機関の内政干渉、米国に対する警戒など基本的に否定的であったと述べている。但し、

韓国をはじめ国際機関、米国、日本などの国際社会の北朝鮮に対する「実績」をみると、北朝鮮の否定的認識と現実には乖離があるといえる⁴²¹。言い換えるならば、開発援助に対して否定的認識を示しながらも、財政困難のために実際には援助を受け入れている現実がある。むしろ、北朝鮮に対する人道支援の阻害要因としては、韓国政府の北朝鮮政策の方針⁴²²、北朝鮮の核開発、人権問題、援助実施における透明性の確保が指摘されている⁴²³。

つまり、北朝鮮支援という通常、韓国の開発援助としては扱われていない支援であるが、実態としては韓国の開発援助政策の一環で役割を果たしてきた。それは、他の国では見られない韓国の特徴なのであり、したがって、金大中期の開発援助は、北朝鮮支援を見ることが求められる。この観点から、北朝鮮支援を韓国の開発援助の発展史の中に位置付けて観なければならないのである。上述した議論を踏まえて、本稿では北朝鮮に対する人道支援について、開発援助の観点から分析を行う。具体的には支援内容を検討した上で、太陽政策を推進させた要因について考察してみよう。

第2項 政府による対北朝鮮支援

金大中政権（1998年～2002年）において政府レベルの支援総額は、29,875万ドルであり、歴代政権の全てが支援した23,505万ドルを上回る金額であった。金大中政権以前には、金泳三政権が自然災害による食料不足を補うために2回

南南協力、地域開発銀行による開発援助については、限定的でありながら肯定的な見解も存在すると述べている。イム・ウルチュル「北東アジアの開発協力：北朝鮮の認識と法的対応」『統一政策研究』第19巻2号、2010年、237-269頁。

⁴²¹ 国連人道問題調整事務局（United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA）は、援助国、国際機関、NGOなどの資料に基づいて国際社会の人道支援の実績を集計している。2000年から2014年まで北朝鮮に対する国際社会の人道支援の総額は約20億ドルであり、最大供与国は韓国が4千3百万ドル、米国が2千5百万ドル、日本が2千4百万ドルである。UNOCHA Financial Tracking System(FTS) データベース <http://fts.unocha.org>（2017年8月9日最終アクセス）

⁴²² ファン・ジファン「李明博政府の南北関係と新たな対北朝鮮政策の模索：太陽政策対制裁の二分法を超えて」『公共政策研究』第17巻、第2号、韓国公共政策学会、2010年、27-56頁。

⁴²³ ファン・ジファン「国際社会の対北朝鮮支援の動向と韓国」『KDI 北朝鮮経済レビュー』韓国開発研究院、2014年11月、18-29頁。

に渡って 23,505 万ドルを支援したのが全てであった。こうした総額のみならず、その中身についても従来の対北朝鮮支援と太陽政策が異なる特徴がみられる。

金大中政権は従来の自然災害や食料危機などのための緊急支援として米、トウモロコシ、小麦粉などの支援を実施しつつ、2001 年にはマラリア対策のため薬品、網、殺虫剤、診断機器なども支援した。なお、食料生産性を高めることによって、飢餓を根本的に解決できるよう農業分野の支援も行った。特に、金大中政権が発足する際に、前年度のアジア金融危機による国家財政が極めて厳しい状況にも関わらず、積極的に人道的な支援をはじめた。なお、IMF の救済基金を予定より早期に返済した上で南北首脳会談が行われた 2000 年を分岐点に、支援額を 2 倍以上増額したことから、金大中政権がいかに太陽政策として人道支援に力を注いだのかを伺える。

<表 9 韓国政府の対北朝鮮支援>

単位：万ドル

年	金額		支援方法	内容
	小計	詳細		
1998	1,100	1,100	WFP	トウモロコシ、小麦粉
1999	2,825	2,825	二国間	肥料
2000	7,863	7,863	二国間	肥料
2001	7,045	353	二国間	衣類
		4,921	二国間	肥料
		1,725	WFP	トウモロコシ
		46	WHO	マラリア薬
2002	8,375	1,739	WFP	トウモロコシ
		59	WHO	マラリア薬
		6,577	直接	肥料
合計	27,208			

出典：統一部、『統一白書』2003 年の基に筆者作成

食料支援については韓国が北朝鮮に直接届けることはできず、国際連合世界食料計画（United Nations World Food Programme, WFP）、国際連合児童基金（United Nations Children's Fund, UNICEF）、世界気象機構（World Meteorological Organization, WMO）、国際連合開発計画（United Nations Development Programme, UNDP）、国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization, FAO）などの国際機関を経由して届けた。しかしながら、肥料については、他の支援が国際機関を経由せず、直接支援することによって、事業費を削減し効率を高めることになった。

第3項 NGO による対北朝鮮支援

金大中政権の北朝鮮に対する人道的な支援の中で注目すべき点は、政府のみならず、民間レベル、とりわけ NGO が参加できるように制度構築をしたことである。NGO の支援総額は政府レベル支援総額の約 7 割に当たる 27,208 万ドルであった。

金大中政権より以前には、NGO からの支援参加への要望に対して、食料支援そのものが初期段階であることを考慮し、専門機関である韓国赤十字社に窓口を一元化していた。しかしながら、金大中政権はより多くの NGO が北朝鮮支援に参加できるよう、第1一段階として 1999 年に「韓国赤十字社」から「対北朝鮮支援団体」に窓口を広げ、指定された団体であれば、北朝鮮の関係者と支援対象、地域、支援内容について直接協議した上で、支援を行い、直接分配結果まで確認できるようにした。なお、同年「対北朝鮮支援団体に対する財政支援方針」によって、保健医療分野、農業生産性分野、子供と高齢者に支援する NGO を支援する計画も発表された。2000 年には「人道的な対北朝鮮支援事業処理に関する規定」を制定し、一定の基準を満たしている NGO なら、支援事業に参加できるように法整備を行った。こうした法的基盤が構築されることによって、北朝鮮支援を実施する NGO 団体の数が 25 まで増え、政府レベルの事業と合わせて実施された⁴²⁴。

⁴²⁴ この過程において、NGO が人道支援の強化・推進に果たした役割の大きさについては、以下を参照。キム・ヨンレ「韓国民社会運動の現状と発展課題」『NGO

具体的な分野としては、政府レベルと同様に食料、薬品を中心として一時的な緊急援助から、1999 年以来、学校の給食支援、農業開発、保健医療分野までより幅広い支援が行われた。

＜表 10 NGO の対北朝鮮支援＞

単位：万ドル

年	金額	内容	団体（数）
1998	2,085	トウモロコシ、じゃがいも、衣類、医療品など	赤十字、現代
1999	1,863	肥料、トウモロコシ、じゃがいも、衣類、医療品など	赤十字 NGO（15）
2000	3,238	医療品、衣類、小麦粉など	NGO（13）
2001	6,017	果物、様々な、医療品	NGO（19）
2002	4,577	粉乳、衣類、文房具など	NGO（25）
合計	27208		

出典：統一部、『統一白書』2003 年の基に筆者作成。

第 4 項 金大中政権の政府開発援助（ODA）

最後に、金大中政権下における ODA の実績についても触れておきたい。端的に言って、金大中政権により総じて ODA 実績は大幅に拡大され、北朝鮮への人道支援のみならず途上国への ODA も積極的に行われたのだった。但し、その中身を仔細にみると、アジア金融危機に伴う財政悪化の影響は否めない。

金大中政権の開発援助、とりわけ ODA の総額は、前の金泳三政権と比べて 8 億 2 千万ドルから 18 億 6 千万ドルまで約 2.2 倍増額された。

＜表 11 金大中政権の開発援助の実績＞

単位：百万ドル

	金泳三	金大中					
	合計	1998	1999	2000	2001	2002	合計
合計	825.8	310.79	462.93	291.44	400.74	396.88	1862.78
二国間援助	489.76	212.08	191.44	180.24	259.81	294.34	1137.91
無償資金協力	263.61	63.3	56.67	65.53	80.31	94.97	360.78
有償資金協力	226.13	148.8	134.73	114.68	179.45	199.42	777.08
多国間援助	336.04	98.71	271.49	111.2	140.93	102.54	724.87

出典：DAC 統計（DAC Statistics on OECD.STAT）のデータに基づき筆者作成。

注：支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015 年度米ドル。

金大中政権の開発援助の実績の特徴は、有償資金協力の割合が極めて高いことである。金大中政権は、二国間援助実績の内、有償資金協力が無償資金協力を上回る唯一な政権であり、有償資金協力の実績は無償資金協力の 2 倍以上になっている。有償資金協力の実績が高い理由は、OECD 加盟のため約束した事業が実施されたからである⁴²⁵。なお、前章で指摘したように 2006 年まで 100% タイド援助であったため、有償資金協力の実施によって、アジア金融危機の打撃を受けていた国内企業の海外受注を後押ししたと考えられる。それは、1999 年現在、EDCF が契約した業者の 99% が韓国企業であり、途上国企業はわずか 1% に過ぎなかったことがその証拠である⁴²⁶。なお、EDCF の財源は基金運用や返済金によって造成されたものであり、最も多い財源となる政府出資金（日本の一般会計からの出資金と同様）は「ゼロ」であった⁴²⁷。すなわち、新たな出

⁴²⁵ 有償資金協力は支援約束から実施まで、最大 18 ヶ月が掛かる。前掲注 237、67 頁。

⁴²⁶ EDCF 支援事業の契約実績は 6164 億ウォンの内、韓国企業が 6092 億ウォン、現地企業が 72 億ウォンである。国会事務処『1999 年度財政経済委員会議事録、韓国輸出入銀行』1999 年 10 月 13 日、16-17 頁。

⁴²⁷ 2012 年の基金全体の中で、政府出資金は 73.5% である。政府出資金が「ゼロ」であったのは、金大中政権が唯一である。対外経済協力基金統計（2017 年 8 月現在）。輸出入銀行ウェブサイト

資はなかったものの、蓄積されていた資金を最大に運用し、実績を伸ばしたと考えられる。

そして、無償資金協力の場合、KOICA が設立した 1991 年から 2012 まで一度も減少したことがないが、アジア金融危機の翌年である 1998 年に前年度実績より 1998 年に 3 百万ドル、1999 年 6 百 4 千万ドルの予算削減があった⁴²⁸。

第 3 節 対北朝鮮人道支援の要因

太陽政策を金大中政権が新たな対北朝鮮政策として実行できたことには、金大中自身の意図のみならず、次のような政治・経済的背景や条件が整っていたからである。

第 1 項 冷戦終結と北朝鮮情勢の変化

韓国と北朝鮮の関係は、第二次世界大戦の直後のヤルタ会談、信託統治、朝鮮戦争といった過程を経て現在に至っている。その背景には南北両国の国内事情のみならず、冷戦という国際秩序の中で起因したものである。冷戦終結は朝鮮半島を巡る米国、ロシア、中国、日本、韓国の関係を再編させた。冷戦終結と共に、韓・露国交正常化（90 年）、韓国と北朝鮮の国連同時加盟（91 年）、韓・中国交正常化（92 年）、が成立され、既存の米・日・韓の三国と露、中、北朝鮮の伝統的な対立構造も幕を閉じた⁴²⁹。このように金大中政権の誕生より前に、韓国は共産主義国家の脅威から若干解放された状態にあり、北朝鮮に対して融和的な政策を取ることを可能にする国際的な環境が、既に整えられていたといえよう。

なお、北朝鮮の政治的安定も金大中政権にとっては肯定的要因になっていた。1994 年金日成の死亡から 4 年が経ち、1998 年に、金正日は国家最高職である国

<https://www.edcfkorea.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=004002004001>
（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁴²⁸ 韓国国際協力団ウェブサイト。 <http://stat.koica.go.kr/>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）。に基づいて筆者作成。

⁴²⁹ Robert A. Scalapino, “The United States and Asia: Future Prospects,” *Foreign Affairs*

防委員長になり、国の主な統治機関である最高人民会議、内閣総理などを整備し、新たな統治体制を始めていた⁴³⁰。したがって、金正日は法律上の北朝鮮の最高権力者になり、新たな統治構造が始まった。この意思決定機関とプロセスの変化に伴い、北朝鮮の対韓国外交においても、政策プロセスが変化することになり、韓国側からすればその対応を必要とすることになった。つまり、金正日体制発足以降は、北朝鮮の国内における政治体制が安定し、南北間の協議が進められる環境が整えられた側面がある。北朝鮮の政治体制は比較的安定される局面を迎えたが、経済状況は厳しくなる一方であった。1980年代に自然災害が相次いだ。食料不足、燃料不足による森林伐採とインフラ不足は洪水による被害を増大させ、それによる食料生産量の低下及び飢餓発生という悪循環が繰り返された⁴³¹。経済成長率も1980年代年平均マイナス4～5%であり、世銀の分類によると後発開発途上国であった。つまり、韓国を含む外部からの支援が切実に必要な状況であった。こうした飢餓や厳しい経済状況は脱北者の数を増やし、経済的な問題が体制維持という政治的な問題までつながる可能性も高まった。

第2項 韓国と北朝鮮の国力

金大中政権のIMF救済金融基金の早期返済は、国家財政を回復させたことに加えて、北朝鮮に対する支援を行う余力を与えた意味もあった。南北間の差、とりわけ北朝鮮をはるかに上回る国力を得たことである⁴³²。北朝鮮と韓国の一人当たりGDPの格差は、1970年には384ドル対735ドルであったが、1990年には284ドル対6,293ドルまで格差が拡大し、その差は顕著になった⁴³³。1970

70, no. 2[1991]: 19-30.

⁴³⁰ 前掲注 397。

⁴³¹ 聯合ニュース、2012年2月2日。

⁴³² 国力を構成する諸要素について、ハンスモーゲンソーは、比較的安定している要素として、地理、天然資源、常に変化している要素として、工業力、軍備、人口、国民性、国民の士気、様々な諸要素を国力へと結びつける要素として外交の質、政府の質を上げている。ハンス・J. モーゲンソー著、現代平和研究会訳『国際政治：権力と平和』福村出版、1998年、109-161頁。

⁴³³ Korean Statistical Information Service. <http://kosis.kr/> (2017年8月9日最終アクセス)

年から 1990 年までの間、韓国の経済成長率は年平均 9.4%と飛躍的な発展を遂げており、それに伴い南北間の経済格差は大幅に拡大した⁴³⁴。金大中政権が発足する直前の 1997 年の北朝鮮の GNP は 177 億ドルで、韓国の 4,740 億ドルとは約 27 倍の差がついていた⁴³⁵。なお、軍事力の面では北朝鮮が兵力数では多少上回っているが、韓国の軍事力に韓米同盟による米軍の戦力を加えれば北朝鮮に対し、十分な抑止力をもっている⁴³⁶。こうした経済力をはじめとする北朝鮮より優位に立った国力は、金大中政権が太陽政策を実行する自信を与えたと思われる。

第 3 項 金大中の統一政策と思想信条

歴代政権の対北朝鮮政策は、本稿で検討してきたように、基本的な認識が安全保障を脅かす「敵」であり、北朝鮮と対抗するため韓米同盟を基軸に軍事力を拡充し、国際社会の支持を得るための競争外交も展開されていた。しかし、金大中政権は、前例のない規模で南北首脳会談をはじめ、人的・物的交流、人道的支援が実施された。こうした、金大中の対北朝鮮政策は、大統領就任以前から構想していたものであった。

金大中の北朝鮮政策ないし統一政策、とりわけ「平和」と「共存」の段階を経て「統一」段階に進む統一論は、南北間の競争が激しかった 1970 年代から金大中が 1970 年代から主張していたものである⁴³⁷。金大中は 1971 年訪米中の記者会見で「南北統一のために、第一段階として、戦力拡充による対抗を諦めることによる南北緊張緩和、第二段階として、非軍事的分野として、記者、手紙、体育などの文化交流、第三段階として、政治・経済的交流の試みといった“3

⁴³⁴ 前掲注 446。

⁴³⁵ Worldbank Database. <http://data.worldbank.org/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

⁴³⁶ 統一部『統一白書』2003 年。

⁴³⁷ 金大中は回顧録で「私はこの間朴正熙大統領の戦争志向的で閉鎖的な対北朝鮮政策に反対し、平和的で開放的な政策を主張してきました。とくに昨年の大統領選挙期間中には、南北交流と共産圏外交の推進、そして、米国、日本ソ連、中国の四大国による朝鮮半島での平和保障政策を選挙の公約として打ち出したのでした」と融和的な北朝鮮政策を展開するべきであると述べている。金大中著、波佐場清、康宗憲訳『金大中自伝Ⅱ歴史を信じて』岩波書店、2011 年、209 頁。

段階”の基礎を固めたい。」と述べ、「3段階統一論」を提示していた⁴³⁸。こうした考え方は、1980年「共和国連邦制統一方法」、1995年「金大中3段階統一論⁴³⁹」として発展していった。つまり、冷戦集結で新たな国際秩序が形成される中でも、金大中は3段階統一論を引き続き持っていたのである。

そして、1998年の就任演説において、「いまは統一を進める段階ではなく、平和と共存を追求する時期だ」と規定して、北朝鮮の態度を当面は見守る姿勢を明らかにしている。その上で、1991年末の南北合意に立ち帰り、それを基盤として、新しい南北関係を築いていくことを示している⁴⁴⁰。

これに加えて、太陽政策の根幹には、金大中自身の思想信条があると思われる。植民地時代に生まれ、実業家として青年期を過ごし、国会議員から大統領になるまで政治的弾圧を受けていた金大中の思想信条とはいかなるものであったのだろうか。金大中の思想、価値観、歴史感、宗教観は、刑務所から家族へ送った手紙を本にまとめた「金大中獄中書簡」で顕著に現れている⁴⁴¹。カソリック教徒であった金大中の宗教観と、上述した北朝鮮に対する「融和的」な考え方には、類似点を指摘できる⁴⁴²。金大中は「敵」に対応する考え方として以下のように述べている。

イエスは私たちに敵を愛せと言われます。これは実際不可能に近いこと

⁴³⁸ 金大中『金大中自叙伝1』サムイン、2010年、278頁。

⁴³⁹ 第一段階の「南北連合」として、首脳会談を含む多様な政府間会談を行い、第二段階「南北連邦」として、南北両国が連邦大統領、連邦議会を構成し、第三段階「完全統一」として、中央集権制を実施しないし、細分化された連邦政府をおくことである。同上、281-282頁。

⁴⁴⁰ 「韓国経済、民主化へ決意 金大中・新大統領が会見」『朝日新聞』1998年1月23日、朝刊2外、18面。

⁴⁴¹ 金大中著、和田春樹、金白鉉、高崎宗司訳「金大中獄中書簡」岩波書店、2009年。

⁴⁴² カソリック教徒として金大中の考え方が代表的に現れるところは次の通りである。金大中に死刑宣告が下されていた時に、「イエスの復活を確信することが、現在の私の信仰を保ち続ける最大の力であり、いつも眼差しを主に固定し、決して主の御声を聞きもらすまいと全力をつくしています」と書いていた。1980年11月21日。同上、3項。さらに、4度の命の危機に直面したにも関わらず、次のような考え方を持っていた。「それでもこうした苦難の中にあっても私たちは主のみ恵みを豊かに受けたという事実を否定することはできません。一生に四度も死から救われた人が何人いるのでしょうか。思えば、私のようなものに神の愛がこれほどに大いになるものなのかという感激を禁じえません」同上、45頁。

でしょうか。しかしこれに近づくことはできます。愛そうと思えば、相手の立場と心情を理解しなければなりません。理解しようとするれば、相手の立場と心情を理解しなければなりません。理解しようとするれば、相手の立場と心情を知るための対話が必要です。対話も理解もなしに曲解と無知が積み重なる中では、許しも愛も存在し難いです。

こうした金大中の宗教観に基づく思想信条と、三段階統一論とに類似点を見出すことは容易であろう。具体的には、北朝鮮を民族的視点に基づいて「敵」ではなく、「統一する対象」として認識していた⁴⁴³。さらに、北朝鮮を「理解」するため、断絶されていた「南北会談」を行い、相互理解を試みていたのである。

上記のような金大中の思想信条は、大統領就任後には二つの政策課題の設定となって表れた。CNN の記者会見において金大中は、「韓国に最も重要なのは二つです。一つは韓国経済を早く、強く、発展させて、世界経済の先進国の一員になることです。もう一つは、南北関係において平和を定着させ交流、協力することです」と述べ⁴⁴⁴、IMF 危機の克服と南北関係の改善を最大の政策課題として指摘している。興味深いのは、金大中が IMF 危機の克服を「先進国入りの源」として認識していたことである。就任一周年の記者会見において金大中は、「我々が朝鮮戦争以降、最大の国難を団結してやれば、できないことはないという力を改めて確認しました。こうした自信こそ 21 世紀に我々が北東アジアの中心国、世界の先進国の仲間に入る力の源になるのです」と述べ、低落気味であった国の品格を、IMF 危機の克服を通じて取り戻せると強調したのであった⁴⁴⁵。

⁴⁴³ 6 月 25 日（朝鮮戦争勃発日）を迎えて歴史を司られ、私たちを自由にし、正義と平和の道へ導かれた主に、国と国民の安全、自由と平和と正義の実現、祖国の平和的統一を成就することができますよう、わが民族に力と知恵を与えてくださるよう、切なる祈禱を捧げます。

同上、163 頁。

⁴⁴⁴ CNN 記者会見、2000 年 12 月 10 日

⁴⁴⁵ 就任 1 周年内外信記者会見、1999 年 2 月 24 日。

第4項 アジア金融危機の勃発と融資の早期返済

1993年発足した金泳三政権は、「世界化」という国家目標の下で、1996年にOECDに加盟することを目指して「新経済5カ年計画」、「金融自由化及び市場開放計画」、「3段階金利自由化」などの政策改革を行い、1997年まで総合的な金融改革及び市場開放計画を提示していた。しかしながら、韓国の経済収支はOECD加盟に耐えるほどの十分な力は備わっていなかった。1990年代に資本収支は大幅の黒字を記録したが、経常収支は1991年以来引き続き赤字を重ね、1996年には237億ドルに達した⁴⁴⁶。1997年には経常収支の赤字を証明するかのように大手企業の倒産が次々起きていた⁴⁴⁷。金泳三政権はこれに対して、資本市場の早期改革を発表したが、同年7月タイバーツの暴落をきっかけにアジア金融危機が勃発した。それは、さらに経常収支の赤字増加、大宇、真露、起亜自動車など大手企業の倒産による主要金融機関の経営悪化、短期外国債務の拡大、外貨保有量の暴落という負の連鎖を招くことになった。こうした韓国の経済状況の悪化を感じた国際的な格付け機関、S&P、ムーディーズは1997年10月韓国の国家信用格付けを下げた。このことをきっかけに韓国の株価は暴落、ウォン・ドルの交換レートは急上昇し、「IMF事態⁴⁴⁸」が顕在化することになった⁴⁴⁹。「IMF事態」とは、1997年に韓国が経済危機によってIMFから救済金融基金を貸し付け、構造調整を受けたことをいう。韓国の国内では朝鮮戦争以来の「最大の国難」とも呼ばれるほど、大量のリストラや、大学生の休学、軍隊入隊希望者の急増など、社会に与えた影響は計り知れないものがあつたとされる。結局、11月14日金泳三大統領は「米国などの近隣諸国に外貨を借りるつもりだが、状況が厳しい場合、IMFの救済基金を借りなければならない」と

⁴⁴⁶ 韓国銀行経済統計データベース

<https://ecos.bok.or.kr/> (2017年8月9日最終アクセス)

⁴⁴⁷ 1997年1月ハンボ鉄鋼、4月真露グループ、7月起亜グループ、など。

⁴⁴⁸ 1997年、韓国が経済危機によってIMFから救済金融基金を貸し付け、構造調整を受けたことを韓国では、「IMF事態」と呼ばれている。

⁴⁴⁹ 1997年、10月24日米国のS&P社は韓国の信用格付けをAA-からA2に下げ、27日にはムーディーズ社がA1からA2に下げた。10月30日、韓国の両替率は市場会場8分で取り引きを制限する金額まで上がった。

する記者会見を開き、事実上、IMF に対する緊急支援を要請した⁴⁵⁰。

こうして韓国政府は 11 月 26 日に IMF から 210 億ドル、世界銀行から 100 億ドル、アジア開発銀行から 40 億ドルの支援協定を結んだ。さらに、国際金融基金に加えて、米国と日本からも 233 億ドルの支援をとりつけている。韓国政府は以上のように合計 583 億ドルの支援を得て、事態は一旦収束されたかにみえた。同時にそれは、OECD 加盟が決定した 1996 年 12 月 12 日から 1 年も立っていない時点であり、次期大統領選挙が行われる 12 月 18 日まで 1 ヶ月も残っていなかった。この結果、ウォン相場の急落、物価が上昇し、例えばガソリン価格は前年同月で約 2 割もアップするなど庶民の生活も直撃した。こうして、まさに「官民こぞって「儉約」ムード⁴⁵¹」とも呼ばれた状況となり、先進国入りを果たしたという韓国の国民の自負は、大きく傷つくこととなった。

1997 年 12 月 12 日の大統領選挙で勝利した金大中は翌年 2 月 25 日、第 15 代韓国大統領に就任した。しかし、その 3 ヶ月前の 11 月 26 日には、前述した「IMF 事態」により韓国は国際管理下に入っていた。新政権発足までの 3 ヶ月間、経済危機を克服するための、制度改革、民間企業との交渉、IMF から関係者との面談などを通じて、政権発足と同時に対処できるように準備していたことは案外知られていない⁴⁵²。

金大中大統領は、就任演説で「国民の政府⁴⁵³が直面している最大の課題は我が国の経済的な困難を克服し、我が国を再跳躍させることです。国民の政府は民主主義と経済発展を両立します」と述べ、韓国の「IMF 事態」の深刻さを改めて強調し、「政府が既に大手企業と合意した五代改革、すなわち、①企業の透明性の確保、②相互支給保証の禁止⁴⁵⁴、③健全な財務構造の確立、④重点企業の設定及び中小企業と協力、⑤支配株主及び経営者の財政状況の改善」と、企業改革の青写真を明らかにした。

⁴⁵⁰ 『朝鮮日報』1996 年 11 月 15 日。

⁴⁵¹ 「官民こぞって「儉約」ムード 韓国の金融危機」『週刊アエラ』1997 年 12 月 15 日。

⁴⁵² 例えば金大中大統領の考え方は、以下に詳しい。『朝日新聞』「民衆信じて「第二の建国」 金大中氏会見一問一答」1998 年 1 月 23 日、朝刊 2 外、18 面。

⁴⁵³ 国民の政府とは、金大中政権のことを言う。

⁴⁵⁴ 相互支給とは、大手企業が企業グループ内の系列会社間に借金の保証をすることである。相互支給により、大手企業全体の財務状況が悪化されていた。

金大中政権の企業改革を含む経済政策の特徴と主な内容は以下のとおりである。第一に、IMF 主導の制度改革である。約束した 2001 年までの借入金を完済するまで、金大中政府と IMF は毎年二回、経済運営及び金融構造調整の方向性について協議すること。これは、締結した「経済プログラムに関する合意書」に明記されていた。韓国と IMF の協議では韓国の信用格付け向上のための柔軟な通貨政策、低金利、景気悪化と失業に備えた財政拡大、企業の構造調整の必要性で一致していた。貨危機を克服した韓国の金融システム構造及び健全性に関する IMF と IBRD の第一次金融部門の評価プログラム（Financial Sector Assessment Program）が実施された。そこで、韓国の通貨・金融政策の透明性、資金決済制度の効率性、などが評価されていた⁴⁵⁵。

第二に、企業の構造調整である。それはもともと 1997 年 12 月 3 日金泳三政権と IMF が合意した IMF 緊急資金支援のための移行事項（Korea- Memorandum on the Economic Program）で最初に提起され、金大中政権発足の前の、1998 年 1 月 13 日に四大大手企業（サムスン、デウ、LG、SK）の経営陣と「財閥改革五大原則」に合意していた内容であった。

最初の 2 年間の構造調整は金融部門と大手企業に集中し、個別企業の財閥の支配構造の改善、複数の企業が過剰に参加している業種の整理などを政府主導で行った⁴⁵⁶。また、「IMF 事態」の主な原因の 1 つとして指摘されていた、金融機関の改革、経営状況が不健全な地方銀行の整理をはじめ、大手銀行の合併及び売却、総合金融会社（銀行、証券、保険）の統合、保険・証券会社の経営改善など、厳しい構造調整を行った。この背景には、財閥を中心とする経済界と、政治との癒着が IMF 事態につながったという金大中政権の認識と、そうした中で民主的に誕生した政権として、「民主主義と経済の一致による第二の建国」を掲げて上記の政策に取り組むことになったことがある⁴⁵⁷。言い換えれば金大

⁴⁵⁵ 2001 年 9 月 IMF への返済を終えのち、IMF と IBRD が外貨危機を乗り越えた韓国の金融システム及び健全性に関する評価プログラムを実施し、通貨・金融政策の透明性、資金決済制度の効率性が評価された。

⁴⁵⁶ こうした改革のため、産業発展法（1992 年 2 月）、企業支配構造改善委員会の設置（1993 年 3 月）、政府組織法改正（1999 年 5 月）、会社整理法改正（1999 年 12 月）、破産法改正（2000 年 1 月）、企業構造調整会社の設立法（2000 年 2 月）などの法整備を行っていた。

⁴⁵⁷ 『朝日新聞』「韓国経済、民主化へ決意 金大中・新大統領が会見」1998 年 1

中にとって、要請された構造調整とは、民主活動家として、自らの掲げる民主的な市場経済体制に移行することを意味しており、これにより「IMF 事態を招いた軍人出身大統領による開発独裁体制下、形成されてきた韓国の財閥支配による経済構造⁴⁵⁸」を打破するための政策でもあった。金が自らを財閥とのしがらみのない政治家として強調したように、金大中にとって IMF 管理下から抜け出すこととは、自らの理想とする民主的な国家体制に変革するプロセスでもあり、それが故に力を入れて取り組んだともいえよう。

こうした結果 2000 年 6 月 12 日、1997 年以来 11 回も続いていた IMF との政策協議が終了し、9 月 20 日に韓国政府は IMF からの借入れを予定より、返済することを明らかにした。12 月 4 日に、金大中大統領は「我が国は IMF の危機を完全に乗り越えた」と公式に発表した。

第 5 項 国内 NGO の成長

最後に、太陽政策を後押しする存在として NGO について触れておきたい。太陽政策は上述したように、政府に加えて実施機関として NGO も大きな役割を果たした。こうした NGO による支援が可能になった背景には、1987 年の民主化以来、環境、地域開発、文化、宗教、労働、経済などの多様な NGO が生まれ始め、1990 年代には NGO が爆発的に増えていた⁴⁵⁹。こうした基盤は北朝鮮支援を行う NGO の誕生にもつながり、1996 年の「我が民族助け合い運動、Korea Sharing Movement」を筆頭に、人道的観点から北朝鮮を支援する NGO が続々登場してきた。

第 4 節 金大中政権における太陽政策

最後に、金大中政権における太陽政策は次のように整理されよう。金大中は、政権発足と同時に融和的な北朝鮮政策である「太陽政策」を掲げ、歴代政権が

月 23 日、朝刊 2 外、18 面。

⁴⁵⁸ 同上。

⁴⁵⁹ 前掲注 424。

実践できなかった経済協力や人道的支援を北朝鮮に対して最も積極的に行っていた。その過程において、本稿で注目している開発援助も人道的観点から、総額 2 億 7 千万ドルという前例のない規模で供与された。他方、アジア金融危機による一時的な停滞があったとはいえ、ODA 予算も前政権より 2.2 倍拡大された。つまり、金大中政権の開発援助は、歴代政権から実施されてきた「途上国支援」に加えて、「北朝鮮支援」も積極的に行われたといえる。

金大中政権は、なぜ北朝鮮政策を積極的に推進してきたのか。まず、冷戦後の北方外交による朝鮮半島をめぐる周辺諸国との関係改善によって、朝鮮半島の安全保障上の緊張が改善された。他方、朝鮮半島には新たな時代が訪れていた。なぜなら、北朝鮮の金正日体制が発足したからである。北朝鮮の情勢は政治的には新たな統治体制が整えられ安定しつつあったが、90 年代半ばからの財政状況は外部からの支援を必要としていた。

しかし、金泳三政権末期に発生したアジア金融危機によって、韓国経済は IMF や世界銀行から救済金融基金を借り入れるいわゆる「IMF 事態」に直面するようになった。こうした状況の中で発足した金大中政権は、国家目標として金融危機を克服することを第一目標として認識しつつ、北朝鮮に対する融和的な太陽政策を掲げた。5 年間の任期中、約 3 年間は IMF の構造調整政策の副作用を伴ったとはいえ強く推進した。結果として IMF への早期返済を果たすことによって、太陽政策や開発援助を実施できる財政的基盤が構築されたのであった。すなわち、韓国の経済力は北朝鮮を著しく上回り、従来の体制競争の意味はなくなってしまった。こうした国内外環境の上、北朝鮮に対する融和的な認識に基づいて、人道支援を含む統一政策を構想していた金大中は、「太陽政策」を実践したのである。

太陽政策とは、分断国家という特殊な事情から生まれた開発援助政策であった。北朝鮮に対する人道支援は、実施機関、支援形態、条件が国際社会で定めている開発援助、とりわけ途上国に供与される ODA と異質なものである。しかし、北朝鮮は韓国の憲法上、被援助国ではなく域内として解釈され、他の途上国と同様に扱われていない。こうした矛盾は、官僚組織の異なる解釈から

もみられた⁴⁶⁰。但し、2008 年から途上国に対する ODA 実績と共に北朝鮮に対する人道支援が報告されていることから、開発援助の観点から北朝鮮支援も解釈できる余地があると考えられる。つまり、事実上、北朝鮮支援に開発援助を使っており、その背景には融和的な、或いは人道的・博愛的な大統領のイニシアティブがあったということを明らかにした。なお、先進国たる韓国の姿として金大中が描いたのは、当面の危機である IMF 事態を克服し、かつ南北間に平和を定着させるというものであった。言い換えれば、朝鮮半島の地政学的なリスクを無くし、当面の危機を克服することこそが最も重要な政策課題であると認識していたのだった。

興味深いのは、冷戦が終結し南北の体制競争において韓国が事実上の優位を占めるに至ったにも関わらず、「北朝鮮」要因が依然として韓国の開発援助の推進力として作用していることである。対北朝鮮支援の是非をめぐる韓国内の議論は国内の政治状況、とりわけ政権の政治イデオロギーによって左右されるが、北朝鮮の貧困削減、経済インフラの拡充、防災といった課題が開発援助の観点から議論されるようになったのだった。その契機となったのが、金大中政権の太陽政策であった。

⁴⁶⁰ 北朝鮮に対する人道支援について、「統一部」は統一政策として解釈し、「外交通商部」は開発援助として認めるべいであると主張している。前掲注 416、417。

第 3 部 **DAC** 加盟期

第5章 **DAC** 加盟の始動：ノムヒョン盧武鉉政權

はじめに⁴⁶¹

金大中政権の太陽政策により、歴代政権においては競争外交の対象であった対北朝鮮政策に開発援助の観点からアプローチする契機が生まれた。なお、韓国の開発援助政策が開始されて以降、ほぼ削減されることのなかった KOICA と EDCF の予算も IMF 危機によって一時的に停滞されていた。与党の大統領候補であった盧武鉉はマニフェストに太陽政策を継承することを明らかにし、2007 年には歴代大統領の中で二番目に金正日総書記と首脳会談するほど融和的な対北朝鮮政策を展開していた⁴⁶²。では、盧武鉉政権も前政権と同様に開発援助政策の焦点は、対北朝鮮支援に当てられていたのだろうか。結論から述べれば、太陽政策を継承しながら、OECD 加盟の際に加盟できなかった DAC 加盟が公表され国際社会の援助潮流に合わせた制度改革も進められていた。なお、対米協力の観点から供与された無償資金協力もあったものの、開発援助の実績は金政権の 18 億ドルから 28 億ドルへと量的に拡大した。なぜ、盧武鉉政権は開発援助を DAC 加盟に向けた制度改革にふみきったのであろうか。

こうした疑問に答えるべく、本章では盧武鉉政権が外交政策の基盤的な課題の一つとして掲げた「平和繁栄と安全保障」について検討をした上で、DAC 加盟に関する制度改革、とりわけ「DAC 加盟論議の台頭」、「開発援助の基本法制定の試み」、「タイド援助の改革」について分析を行う。DAC 加盟は、韓国の開発援助政策を国際的水準へと引き上げるための制度改革であった。とはいえ、全ての官僚組織が肯定的な姿勢を示したわけではない。次章で詳述するように韓国が DAC 加盟を果たすのは李明博政権期でのことであるが、盧武鉉政権による制度改革はその準備段階として重要な意味を持った。そこで、DAC 加盟を巡る官僚組織の対立にも着目しつつ、盧武鉉政権が開発援助を積極的に進めた要因を明らかにする。

⁴⁶¹ 本章は、姜宇哲「韓国の国際協力政策の再構築―「国際開発協力基本法制定」を中心に―」『KEIO SFC JOURNAL』Vol.13、No.2、2013 年、85-98 頁。を修正及び加筆したものである。

⁴⁶² 韓国の歴代大統領の中で、北朝鮮と首脳会談を実現させたのは、金大中と盧武鉉大統領のみである。

第1節 盧武鉉政権の平和繁栄と安全保障

盧武鉉大統領は、就任演説で「真の東北アジア時代を開くためにはまず朝鮮半島に平和が制度的に定着すべきである」と強調しながら、対北朝鮮、外交、国防政策の基調として「平和繁栄政策」を提示した⁴⁶³。盧武鉉政権のいう平和繁栄政策とは、金大中政権の太陽政策の融和的な対北朝鮮路線を継承し、北東アジア地域の平和と繁栄を図ることである⁴⁶⁴。こうした抽象的な概念は、大統領諮問機関である国家安全保障常任委員会が発表した「平和繁栄と国家安保」により具体的に示されている⁴⁶⁵。盧武鉉政権は国益を国家安全保障、自由民主主義と人権向上、経済発展と福利向上、朝鮮半島の平和的統一、国際社会の平和と繁栄に貢献することに定めた上で、それを実現するための課題を短期的・長期的な観点から「戦略課題」と「基盤課題」に大別し取り上げていた⁴⁶⁶。

短期的な観点から在任期間中に成果を上げる「戦略課題」として、「北朝鮮の核問題の解決と朝鮮半島の平和体制の構築」、「韓米同盟と自主防衛の発展」、「南北の共同繁栄と北東アジアの協力」を取り上げた⁴⁶⁷。戦略課題は、金大中政権末期に連続して起きた北朝鮮の核問題、イラク戦争勃発、在韓米軍の再配置に関する議論によって、朝鮮半島の安全保障を確保しつつ、韓米同盟を強化する盧武鉉政権が直面していた状況が反映されたものであると言える。それに加えて、長期的な観点からの「基盤課題」として、「国際協力の増進」、「安全保障政策の基盤構築」を取り上げた⁴⁶⁸。基盤課題は戦略課題と比べて緊急度は低いものの、戦略課題を後押しする外交政策の基盤を構築する意味として定め

⁴⁶³ 盧武鉉「第16代大統領就任演説」2003年2月25日、大統領記録館ウェブサイト演説記録データベース <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (2017年8月9日最終アクセス)

⁴⁶⁴ 平和繁栄政策が南北関係に限られてない。盧武鉉政権の初期には北朝鮮の核問題もあり、その焦点が南北関係に当てられたが、盧武鉉政権の在任期間の全体に渡る南北関係、対外政策、国防政策を総括する概念であった。参与政府国政運営白書編集委員会『参与政府国政運営白書』国政広報処、2007年、23-25頁。

⁴⁶⁵ 韓国の歴代政権の中で、外交政策及び安全保障政策に関する政権の方針を総合的にまとめたのは盧武鉉政権がはじめてである。国家安全保障会議常任委員会『平和繁栄と国家安保；参与政府の安保政策構想』国家安全保障会議事務処、2004年。

⁴⁶⁶ 同上、20-29頁。

⁴⁶⁷ 同上。

⁴⁶⁸ 同上。

られていた⁴⁶⁹。イラク支援は盧武鉉政権の「戦略課題」であり、DAC 加盟のための制度改革は「基盤課題」として位置づけられると言える。いよいよ開発援助が韓国の外交政策の重点課題の手段として扱われるようになったことである。

そして、盧武鉉政権の外交政策の目標の中で指摘しなければならなのは、「中堅国家」の概念を取り上げたことである。盧武鉉政権は外交政策の最終的目標として「世界の中で尊敬される中堅国家に跳躍すること」を定めていた⁴⁷⁰。中堅国家（Middle Power）の概念の中で、伝統的な国力すなわち領土、人口、地政学的一など他国に与えられる影響力を看過できない⁴⁷¹。しかし、それに加えて、多国間外交、国際機関への関与も指摘された⁴⁷²。

第2節 韓国の DAC 加盟準備

本節では、盧武鉉政権で進められた DAC 加盟の議論について分析を行う。具体的には、盧武鉉政権で行われた DAC 加盟にむけた制度改革を国際開発協力基本法とタイド援助を取り上げて、各アクターの間にどのような利害関係があったのかを明らかにする。

第1項 DAC 加盟議論の台頭

韓国の DAC 加盟に関する議論は、第3章で検討したように 1996 年の OECD 加盟の際には、財政負担を主な理由として先送りされていた。韓国の OECD 加盟後、アジア金融危機による財政負担に関する懸念や太陽政策に傾斜した開発援助政策は、盧武鉉政権の発足以降、DAC 加盟の議論が再び浮上してきた。

韓国の DAC 加盟の発端となったのは大統領の諮問機関である PCSD の提案

⁴⁶⁹ 同上。

⁴⁷⁰ 盧武鉉政権は国際環境の変化に能動的に対応し、我が国が世界の中で尊敬される「中堅国家」に跳躍するため、同盟及び友邦国と未来志向的な協力関係の発展、外交地平の拡大、資源・エネルギー外交、世界中心国家へ跳躍する首脳外交のビジョンと戦略を一貫して推進してきました。外交通商部『参与政府 5 年の外交成果』2007 年、31 頁。

⁴⁷¹ Michael I. Handel, *Weak States in the International System*. [Routledge, 1990].

⁴⁷² Mehmet Ozkan, "A New Approach to Global Security: Pivotal Middle Powers and Global Politics," *Journal of International Affairs* 11, no. 1[2006]: 77-95.

から始まった。2003 年 11 月、PCSD は韓国の開発援助の現状を検討した上で、問題点及び改革内容、政策課題を提示した「我が国の政府開発援助（ODA）政策の改革課題及び改善方案」を発表した⁴⁷³。その 6 年後、李明博政権下の 2009 年 11 月に DAC 加盟が実現した原点がこの報告書にあったという意味で、極めて重要な内容である。報告書は、韓国の DAC 加盟を開発援助の中長期的な課題として取り上げ、DAC 加盟は OECD の中でも先進国入りを意味すると指摘していた。その上で、DAC 加盟の目標を OECD 加盟の 10 周年になる 2006 年を定めた。

それを実現するための具体的な改革計画として、開発援助政策の改革期（2003 年～2006 年）に、毎年 20%以上の予算拡大を続け ODA 総額を DAC 加盟国の平均予算規模である GNI 対比 0.1%まで引き上げること、国民参加の拡大、NGO 支援拡大、政策一貫性の確保を課題として提案した⁴⁷⁴。そして、開発援助政策の跳躍期（2007 年～2010 年）においては、ODA 予算を GNI 対比 0.2%まで引き上げること、DAC 加盟の推進、援助庁の設置による援助実施機関の一本化の推進を提案した。特に、DAC 加盟を通じて、開発援助政策の安定的な実務ができるのであれば、中長期的に途上国との協力基盤を構築することに貢献できると述べている。

盧武鉉大統領自身が、この報告書について、特段意見を述べたという証拠は残っていないことから考えれば、方向性については認めたと解してよいであろう。実際、政権は提言の具体化に取り組むことになった。まず、量的拡大を主な骨子にする提言は 2005 年 4 月 26 日の国務会議⁴⁷⁵で開発援助の実施体制の効率化を前提にし、2009 年まで援助総額を GNI 対比 0.1%まで拡大することを決定した⁴⁷⁶。

2005 年 11 月 15 日には大統領府の国務調整室⁴⁷⁷は、政府関係者と民間の専門

⁴⁷³ 持続可能な開発委員会『我が国の政府開発援助（ODA）政策の改革課題及び改善方案』、2003 年 5 月 28 日。

⁴⁷⁴ 2003 年 ODA 総額は 3.6 億ドル、GNI 比率は 0.06%である。

⁴⁷⁵ 日本の閣僚会議に当たるもの。

⁴⁷⁶ 実際に 2004 年 4.2 億ドル、GNI 対比 0.01%だった ODA 実績は、2009 年に 8.1 億ドル、GNI 対比 0.1%を達成した。OECD DAC Statistics ウェブサイト <https://stats.oecd.org>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）により、著者作成。

⁴⁷⁷ 国務調整室（The Office for Government Policy Coordination）は、国務総理を補

家が共同で、具体的な政策改革に関する「国際開発協力改善の総合対策」を発表した。その中で DAC 加盟についてはこれまでよりも踏み込み「2010 年前後」を加盟時期として検討する⁴⁷⁸。但し、制度改革の達成を確認しながら、財政状況を考慮した上で加盟を決定する」と述べている⁴⁷⁹。総合対策では、0.06%である援助総額の「量」についても指摘をしていたが、以前の PCSD の提案より援助理念及び実施体制における調整機能の不在などのいわゆる開発援助の「質」の部分により焦点が当てられた。こうした背景には、「量」の部分に関する DAC の加盟条件が緩和されたことがある。

1995 年に定められた DAC の加盟条件は 2004 年に改正され、援助の量について、GNI 対比 0.2%「及び」1 億ドル以上であったが、既存の DAC 加盟国の実績の平均も 0.23%に過ぎない現実を反映し GNI 対比 0.2%「ないし」1 億ドル以上に改正された。そうであれば、援助の量について韓国は 1992 年の実績が 1 億ドルを超えていたため、2004 年の総合対策では他の加盟条件である実施体制など質に力点が当てられたのである⁴⁸⁰。具体的には、援助理念と実施体制を包括的に定める国際開発協力基本法の制定、中期政策・国別援助計画の策定、調整機関として国際開発協力委員会の設置、二国間援助のアンタイド化の推進などかなり具体的な政策改革の必要性及び推進計画が発表された。

2010 年を目処に DAC に加盟する方針は、2006 年 9 月 OECD の事務総長や関係者も参加していた「韓国の OECD 加盟 10 周年記念会議」の場で明らかにされた⁴⁸¹。なお、2006 年 11 月 CIDC は、2010 年 DAC 加盟を目標にする「DAC

佐し、各チョウオウ行政機関の総括、監督、政策の調整、危機管理、政府業務の評価、規制緩和など国務総理が支持する事頁に関する業務を総括する中央行政機関である。<http://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=136538#0000> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

⁴⁷⁸ 国務調整室編「国際開発協力改善総合対策」国務調整室、2005 年 11 月 15 日、27 頁。

⁴⁷⁹ 同上。

⁴⁸⁰ OECD DAC Statistics ウェブサイト <https://stats.oecd.org> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス) により、著者作成。

⁴⁸¹ 国務総理は、歓迎演説において「韓国は OECD と新たなパートナーシップを作り上げ、DAC の加盟などを通じて対外援助にも積極的に参加する」と述べた。国務総理演説アーカイブ、「OECD 加盟 10 周年記念コンファレンス祝賀メッセージ」2006 年 9 月 16 日。

http://www.pmo.go.kr/pmo/prime/prime03_03.jsp (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

加盟ロードマップ」を作成することを決定し、具体的な工程表を作成するようになった。

＜表 12 DAC 加盟条件と韓国の開発援助＞

2007 年 7 月現在

DAC 加盟条件		韓国の現状	状況
①適切な開発援助を実施する組織、戦略、政策	組織	国際開発協力委員会 外交通商部、財政経済部 KOICA、EDCF	○
	戦略及び政策	国際開発協力基本法（国会審議中） 中期政策（作成中） 国別援助政策（作成中）	△
②適切な援助水準（注 1）		2006 年 ODA 実績 4.4 億ドル GNI 対比 0.05%	○
③援助事業のモニタリング及び評価システム		評価ガイドライン（作成中） 2007 年度事業評価（予定） 評価システムの評価（予定）	△
加盟後の約束	DAC 勧告の実施	最貧困国に対するアンタイド勧告 韓国（2005 年 2.6%）	x
	ODA の年間統計の提出	提出中	○
	DAC 本会議、下部会議参加	参加中	○
	援助実施に関する報告書提出	韓国が提出する統計に基づいて作成中	△
	Peer Review 実施及び参加	加盟後参加	○

出典：国際開発協力委員会「DAC 加盟のロードマップ」、2007 年 7 月 20 日に基づいて筆者作成。

注：総額 1 億ドル以上ないし ODA の/GNI 比率 0.2%以上。

2007年7月20日、「DAC加盟ロードマップ⁴⁸²」は総合対策で提案された CIDC の第2回目の会議で決定され、2010年を目処に加盟するため、加盟条件別⁴⁸³に検討が行われた。「DAC加盟ロードマップ」で明らかにした DAC 加盟条件と韓国の開発援助政策の状況は下記<表 12 DAC 加盟条件と韓国の開発援助>のとおりである。DAC 加盟条件の中で韓国が満たしていない条件として、第一に、援助事業モニタリング及び評価システム、第二に、DAC の勧告事項である「最貧国に対するアンタイド勧告」、第三に、援助政策に関する報告書提出が指摘された。

これらの条件の中で調整が難しかったのは、最貧国に対するアンタイド勧告である。アンタイドについては、有償資金協力を実施している財政経済部及び EDCF が反発を示していたからである。加えて、DAC 加盟ロードマップでは指摘されていなかったが、国際開発協力基本法についてもアンタイド問題と同様に実施機関の枠組みを巡って争いが生じていた。なぜなら、国際開発協力基本法は、韓国の開発援助の包括的な法的根拠として、実施体制を整備する内容が盛り込まれる予定であったからである。言い換えるならば、官僚組織の既得権益を調整する問題であった。アンタイドと国際開発協力基本法については、後述する DAC 加盟を巡る争点で詳しく検討する。

第2項 開発援助の基本法制定の試み

盧武鉉政権において国際開発協力基本法に関する立法活動はあったものの、制定までは至らなかった。国際開発協力基本法というのは、開発援助政策の理念、実施体制、援助計画などを定義する政策文書である。日本の開発協力大綱（旧 ODA 大綱）と類似したものである⁴⁸⁴。以下では、なぜ、国際開発協力基

⁴⁸² 国際開発協力委員会「OECD 開発援助委員会加盟ロードマップ」2007年7月20日。

⁴⁸³ 第一に、適切に開発援助を実施する組織、戦略、政策を持つこと。第二に、適切な援助水準（総額1億ドル以上ないし ODA の/GNI 比率 0.2%以上、第三に、援助事業のモニタリング及び評価システム。OECD/DAC“AIDE MÉMOIRE ON THE ACCESSION OF NEW DAC MEMBERS AND FULL PARTICIPANTS”OECD、2004。

⁴⁸⁴ 日本でも開発援助に関する基本法制定の議論はあったものの、解釈の柔軟性に

本法の制定が求められ、CIDC や国会で行われた議論に基づいて各アクターの間にどのような見解の差があったのかを明らかにしたい。

＜表 13 韓国 ODA の実施機関と関連法律＞

実施機関	法律	制定日
企画財政部 MOSF	国際金融機構の加入措置に関する法律	1963 年 11 月 11 日
	対外経済協力基金法（EDCF）	1986 年 12 月 26 日
外交通商部 MOFAT	韓国国際協力団法（KOICA）	1991 年 1 月 14 日
	国際協力要員法	1994 年 1 月 7 日
	海外緊急援助に関する法律	2007 年 3 月 29 日
科学技術部	国際科学技術協力規定	1991 年 12 月 18 日
情報通信部	情報格差解消法	2001 年 1 月 16 日
保健福祉部	国際保健医療財団法	2005 年 12 月 23 日
公正取引委員会	消費者基本法	2007 年 3 月 28 日
教育科学技術部	科学技術基本法	2001 年 7 月 17 日
農林水産部	農業・農村及び食品産業基本法	2008 年 6 月 22 日
保健福祉部	韓国国際保健医療財団法	2006 年 3 月 24 日
食品部	森林基本法	2002 年 1 月 1 日
女性部	女性発展基本法	1996 年 7 月 1 日

出典：Korea Ministry of Government Legislation の資料の元に筆者作成。

韓国の開発援助政策は、本稿で検討してきたように 1960 年代からはじまり、継続的な予算の拡大、実施機関の設立及び実施体制の整備が行われてきた。韓国の開発援助政策の実績と経験は、DAC 加盟の基盤になるものとして解釈できるだろう。しかし、こうした途上国支援の歴史は、援助理念、実施体制、政策立案などが重複と混在し、開発援助政策の効率性を低下させる側面もあった。特に、被援助国からみれば、多くの小額援助が行われる断片化（fragmented aid）の問題や、被援助国がドナーの援助計画を把握し難くする問題も生じさせた⁴⁸⁵。

力点が置かれ結果としては法的拘束力のない大綱の形で定められた。

⁴⁸⁵ 2009 年に発表された OECD/DAC の報告書によると、多くの国や実施機関から

こうした問題は、＜表 13 韓国 ODA の実施機関と関連法律＞で示すように、開発援助関連の法的根拠が乱立することからも推測できる。すなわち、韓国の開発援助の実施機関の二本柱ともいえる KOICA と EDCF さえ法的根拠が異なり、2000 年代から他の行政組織も次々と登場してきた。したがって、国際開発協力政策に関する包括的な制度の不在は、効率性と効果を低下させる要因になった。

こうした援助理念、実施体制、政策立案などを体系的に整備するための国際開発協力基本法制定の動きとして、第 17 代国会（2004 年～2008 年）に開発援助に関する法案が四つ提出された⁴⁸⁶。しかし、四つの法案の中で、金富謙議員が提出した「対外援助基本法案」のみが常任委員会で検討された。同法案は、2007 年 2 月 22 日に関連常任委員会である財政経済委員会から検討報告書が提出され、所管常任委員会の統一外交通商委員会では、同年 4 月 12 日に検討報告書が提出された。二つの委員会の検討報告書を踏まえて、6 月 22 日に公聴会が開催されたが、本会議に審議を上げることはできなかった。また、その他の三つの法案は検討や議論をすることもなく、2008 年 5 月 29 日に国会の審議未了で廃案とされた。

基本法制定の試みは結果として挫折したが、その過程は決して無駄なものではなかった。というのもそれは、CIDC の提示した「DAC 加盟ロードマップ」の中核となる基本法制定や実施体制の根幹を見直す過程が本格的に緒に就いたことを意味するからである。基本法制定は、学界や NGO から開発援助政策の中で最も根本的な課題であると指摘されていたものであった。盧武鉉政権における基本法制定は、看過されていた政策課題を国会の場で議論の俎上に載せた点で、意義深いものであった。

少額援助が行われる断片化という問題を取りあげている。また、被援助国の政府が透明な将来の援助額を知る必要があると指摘している。OECD, 2009 *OECD Report on Division of Labour: Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*[OECD, 2009]: 11-12.

⁴⁸⁶ 第 17 代国会に提出された法案は次の通りである。対外援助基本法案（金富謙議員他 21 人）2006 年 12 月 19 日提出、国際開発協力基本法案（禹濟昌議員他 25 人）2007 年 3 月 6 日提出、対外援助基本法案（權永吉議員他 11 人）2007 年 5 月 9 日提出、国際開発協力基本法案（金武星議員他 28 人）2007 年 6 月 15 日提出。大韓民国国会議案情報システムウェブサイト
<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

第2項 タイド援助の改革

韓国は 1987 年 EDCF が設立した以降、有償資金協力の全てをタイド援助で実施してきたにも関わらず、タイド援助が批判の対象になったのであろうか。それは、国際社会の援助潮流すなわち DAC のタイド援助について批判的な見解を示していたからである。以下では、タイド援助の概念及び DAC の議論を検討した上で、韓国の政策改革の過程を検討する。

タイド援助とはいわゆる紐付き援助と呼ばれているものである⁴⁸⁷。援助国が途上国支援を実施する際に、調達、事業者選定を援助国ないし一部の国に限定するものがタイド援助 (Tide Aid) であり、その限定がないものをアンタイド援助 (Untied Aid) と呼ぶ。開発援助において高いタイド援助の割合が問題になったのは、援助国が途上国を支援する際にタイドの形態にすると、途上国へ支援は行うものの、結局自国の企業にその資金が戻るのではないかとの懸念があったからである。なお、援助の効果の面においても、被援助国が独自に物品やサービスを提供する業者を選ぶことが根本的に不可能になるため、オーナーシップを確保しにくいこともある⁴⁸⁸。従来の日本の開発援助が国際社会から批判を受けていた理由の一つも高いタイド援助の比率であった。

こうした問題を解決するために、DAC は 2001 年「最貧困に対するアンタイド勧告⁴⁸⁹」を採択し、2002 年 1 月から最貧困国の国際収支及び構造調整のための予算支援、債務救済、投資プロジェクトなどについてアンタイド援助を本格的に推進してきた。DAC の勧告は国際条約のような法的拘束力はないものの、各国の開発援助の「質」を評価する基準であり、各国ともそれを目標として援助を行っている。なお、Peer Review や年次評価の際にも、アンタイドを主な評価基準として用いて、アンタイド推進のためのモニタリング、被援助国の調達

⁴⁸⁷ 前掲注 47。

⁴⁸⁸ クォン・ユル「国際社会のアンタイド現状と我が国の対応」『国際開発協力』第 4 号、韓国国際協力団、2007 年、7-22 頁。

⁴⁸⁹ OECD/DAC, *The 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries*. [OECD, 2001].

能力強化、費用対効果の増進などに注目している⁴⁹⁰。DAC 加盟国のアンタイド率は2001年の採択の以来改善がなされ、2010年の実績をみるとアイルランド、英国、ノルウェー、スウェーデンが100%、カナダ、ドイツ、日本、デンマーク、オランダなどが90%以上、米国、オーストリアが60%以上でありDAC加盟国全体の平均も85.2%である⁴⁹¹。

その一方で、DAC加盟を果たしたにも関わらず、韓国は依然として35.7%に留まっている⁴⁹²。さらに、DAC加盟の議論が本格化される前の統計をみると、2006年まで二国間援助の約2%にすぎなかった。すなわち、アンタイドの推進は韓国がDAC加盟のため改善すべき最も大きな問題であったと言える。2001年以降、国際社会のアンタイド率に関する関心が高まり、事実上韓国がDAC加盟を果たすために改善すべき問題になっていた。

<表 14 韓国のアンタイド率の推移>

単位：％

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tid	97.4	94.3	89.5	80.6	80.8	81.4	79.5	63.6	56.7	51.6
Partly Tied	1.8	4.2	8.9	16.9	15	16	18.6	11.7	7.5	0
Untied	0.8	1.5	1.6	2.5	4.2	2.6	1.9	24.7	35.8	48.4

出典：OECD DAC Statistics DAC7b。OECD ウェブサイト <http://stats.oecd.org/>（2017年8月9日最終アクセス）

大統領の諮問機関であるPCSDは2004年の「我が国の政府開発援助政策の改革課題及び改善方案」において、当時の韓国のODAが他のDAC加盟国より極めて高いことを取り上げ、無償資金協力である場合も資金の75%が韓国に戻っているため、アンタイドの比率を引き上げる必要があると述べていた⁴⁹³。

⁴⁹⁰ OECD/DAC, *DAC Peer Review Reference guide*, [OECD, 2013].

⁴⁹¹ 外務省編『政府開発援助白書』外務省、2011年、221頁。

⁴⁹² OECD DAC Statistics ウェブサイト <https://stats.oecd.org>（2017年8月9日最終アクセス）（2017年8月9日最終アクセス）により、著者作成。

⁴⁹³ 前掲注473、30項。

こうして、DAC 加盟の議論が本格化されると財政経済部と EDCF は、タイド援助の必要性について主張しはじめた⁴⁹⁴。財政経済部及び密接にかかわりのあるウォン借款の実施部門である EDCF の主張する論点は以下のとおりであった。第一に、韓国の開発援助は、旧植民地の安定や戦後賠償から始まった他の援助国と異なり、道徳的な義務として行う必要性が比較的少ない。第二に、韓国の開発援助は返済を前提にする有償資金協力の割合が高い現状とタイド援助を維持することによって、今後予算拡大が容易である。なぜなら、タイド援助で国内企業に指定をすれば、拠出金が国内に戻るからである。第三に、韓国企業の海外進出の呼び水としてタイド率を維持する。第四に、第三とも関連するが、アンタイド化を進めると国際的に競争力の低い韓国企業が調達競争の中で脱落し、韓国企業にも悪影響を与える。したがって、アンタイド化を進めるためには、国内企業及びコンサルタント企業の競争力を強化した上で、段階的に進める必要があると主張した⁴⁹⁵。特に、開発援助事業において、影響力の強いコンサルタント企業はタイドにし、施工分野をまずアンタイド化するという案を提案した。他には、韓国企業の競争力が強い ITC 分野及び開発経済分野を先に開放するという議論もあった。DAC のアンタイド化の議論と正反対とも言える以上のような財政経済部と EDCF の主張及び基金運営は国会の場で繰り返し批判されていた⁴⁹⁶。

こうした財政経済部および EDCF の抵抗にもかかわらず、政府全体のアンタイド化に関する議論は、その改善の方向で進みつつあった。結論から述べれば、財政経済部及び EDCF が懸念したアンタイド率向上によるマイナス面を、極力おさえる方策、激変緩和策がとられたのである。

2005 年 11 月に発表された「国際開発協力改善の総合対策」でも再び取り上げられ、2010 年 DAC 加盟を向けて改善すべき問題として指摘された。これを

⁴⁹⁴ 財政経済部と EDCF の主張については、輸出入銀行『我が国の ODA のの中長期政策方向』2004 年 7 月。国会事務処「2005 年度財政経済部所管基金運営計画案の検討報告」2004 年。国会事務処「輸出入銀行基金運営委員会、国政監査資料」2005 年。財政経済部「2006 年度 EDCF 重点推進課題」2005 年などがある。

⁴⁹⁵ 国会事務処「輸出入銀行国政監査、財政経済委員会議事録」大韓民国国会、2006 年 10 月 27 日、38 頁。

⁴⁹⁶ 2004 年、2006 年の EDCF を運営する輸出入銀行の国政監査において、ほぼ 100% に近いタイド率は今後 DAC 加盟には相応しくないと批判された。

契機に 2007 年からアンタイドに向けた動きが活発になり始めた。1 月に副総理が有償資金協力のアンタイド化を積極的に推進することを支持し、3 月から 6 月まで専門機関による調査を踏まえて、6 月と 7 月の公聴会で、財政経済部、EDCF、業界関係者は、アンタイド化の必要性については認めるが、段階的な導入、国内企業の競争力強化、他の援助国の調達事業に参加することを通じてアンタイド化の副作用を最小化するに押さえたいと述べていた⁴⁹⁷。9 月には EDCF 運営委員会の規定及びアンタイド化のガイドラインが上記議論に沿って改正され、12 月にはアンタイドによる有償資金協力の第一号としてマダカスカルに 14 百万ドルの国道補修事業が供与された。

2008 年 1 月の国際開発協力委員会は、「援助のアンタイド化推進ロードマップ」を発表し、下記のように段階的に推進する方針を決めた。

＜表 15 アンタイド化推進計画＞

	2007 年～2008 年	2010 年	2015 年
有償資金協力	試験事業の実施 最貧困国、MDB 出資事業	最貧困国 MDB 出資事業 全体の 25%まで拡大	全体の 40%まで 拡大
無償資金協力	試験事業 最貧困国対象 (20～30%)	導入段階 最貧困国 一部の低所得国対象 (50%)	活性化段階 DAC 水準 (90%)

出典：国際開発協力委員会「援助のアンタイド化推進ロードマップ」

注：MDB（Multilateral Development banks）：国際開発金融機関

＜表 14 韓国のアンタイド率の推移＞をみると、2006 年わずか 1.9%に過ぎなかったアンタイド率は、2005 年の総合対策発表後に改善が進み、2007 年 24.7%、2008 年 35.8%、2009 年 48.4%まで大幅に拡大されていた。

⁴⁹⁷ 財政経済部「2007 年 EDCF 運用計画及び主要制度改善方案」2007 年 2 月。

第4項 開発援助の量的拡大

盧武鉉政権の開発援助政策に対する積極性を、韓国の開発援助予算、とりわけ ODA 実績から検討してみよう。韓国の ODA 予算はどのように変化してきたのであろうか。開発援助実施機関が設立された 1987 年から 2002 年に至るまで、総額は右肩上がりで拡大してきた⁴⁹⁸。注目されるのは、アジア金融危機による財政悪化を受けての、金大中政権における一時的な停滞である。金大中政権（1998 年～2002 年）においては、有償資金協力の実施機関たる EDCF の主たる財源である政府出資金が「ゼロ」になり、新規プロジェクトの締結も皆無となった。無償資金協力の実施機関である KOICA も、予算縮小のなかでリストラ及び早期退職勧告を実施した。以上のような停滞にもかかわらず、盧武鉉政権の ODA 予算は 2003 年の 4 億 7 千万ドルから 2007 年には 6 億ドル 6 千万ドルへと増額された。盧武鉉政権は開発援助政策の一時的停滞を完全に解消したのである。興味深いのは、ODA 実績の量的拡大のみならず、贈与率とタイド率においける質的改善も伴ったことである。

＜表 16 盧武鉉政権の開発援助の実績＞

単位：百万ドル

	金大中	盧武鉉					
	合計	2003	2004	2005	2006	2007	合計
合計	1862.78	479.56	518.23	815.42	459.11	669.48	2941.8
二国間援助	1137.91	321.32	404.93	502.19	379.25	471.78	2079.47
無償資金協力	360.78	190.63	259.66	344.71	261.12	344.63	1400.75
有償資金協力	777.08	130.71	145.3	157.47	118.11	127.12	678.71
多国間援助	724.87	158.24	113.3	313.23	79.86	197.7	862.33

出典：DAC 統計（DAC Statistics on OECD.STAT）のデータに基づき筆者作成。

注：支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015 年度米ドル。

⁴⁹⁸ 韓国の歴代政権の ODA 実績は、全斗煥政権（4 千 9 百万ドル）、盧泰愚政権（3.8 億ドル）、金泳三政権（8.3 億ドル）、金大中政権（18.6 億ドル）、盧武鉉政権（29.5 億ドル）である。OECD DAC 統計サイト <https://stats.oecd.org>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

韓国の ODA 実績の質的改善は、1987 年から 2002 年までの ODA 予算を踏まえて考えると、ODA 予算編成の転換点ともいえる。贈与率は 2002 年に至るまで 50%を超えたことがなく、伝統的に有償資金協力が重視されてきた。しかし、2002 年に 32.3%であった贈与率は、2007 年には 73.1%にまで大幅拡大された。さらに、タイド率は、2000 年まではほぼ 100%であったが、2007 年には 63.6%にまで下がった⁴⁹⁹。

つまり、盧武鉉政権の ODA 実績は、DAC の求める国際的規範、とりわけ「無償資金協力重視」、「アンタイド率の促進」を見据えて、量的のみならず質的にも改善されたといえる。

なお、盧武鉉政権の開発援助政策の中でも、イラク復興支援について触れておく必要がある。イラク復興支援は韓国による無償資金協力の歴史上、単一国家に対するものとしては最大規模の援助であった⁵⁰⁰。イラクに対する ODA 予算総額 2 億 6 千万ドルの内、事業費の 87%を無償資金協力の実施機関である KOICA が執行し、残りの 13%は国防부가担当した⁵⁰¹。そこで、KOICA が実施した主な ODA 事業について簡単に触れておきたい。

第一に、終戦後の人道的緊急援助である。国連の緊急支援要請に対応し、国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees、UNHCR）、UNICEF、WHO、WFP などの国際機関に対する多国間援助を実施し、建設重機、医療品、初等教育施設への支援を行った。また、韓国の開発 NGO を通した緊急援助も行った。緊急支援においては、事業費を KOICA と NGO が共同出資するマッチングファンド（matching fund）形式⁵⁰²の緊急支援も実施した⁵⁰³。第二は、政府機関の再建及び都市機能向上支援である。イラク

⁴⁹⁹ OECD DAC Statistics DAC7b.OECD DAC 統計サイト <https://stats.oecd.org/>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁵⁰⁰ 2013 年 11 月現在までイラクは、韓国が行った ODA 実績の中で累積金額として最大被援助国である。

⁵⁰¹ 韓国国際協力団『イラク再建支援事業評価報告書』2007 年。

⁵⁰² マッチングファンド形式とは、事業計画を NGO が立て、事業費を政府（5 割）と NGO（5 割）が負担する制度である。

⁵⁰³ こうした NGO への支援は韓国の開発 NGO を育成する契機にもなった。KOICA の総予算の内 NGO 支援総額は、2000 年（6.1 億ウォン）、2001 年（10.1 億ウォン）、2002 年（17.3 億ウォン）、2003 年（79.3 億ウォン）、2004 年（10.5 億ウォン）、2005

の中央政府と自治体のガバナンス機能を向上させるため、事務機器、車両などの物品供与と併せて、研修生事業も実施した。また、中央政府（企画開発部、外交部、総理室、国会など）のみならず、地方政府（アルビル地域⁵⁰⁴：人道的協力部、都市公共事業部など、バグダット市、バスラ州政府、ダカール州政府など）にも復興支援を行った。第三に、人材育成、開発に関する研修である。2003年6月、韓国はイラク企画開発部公務員の行政能力を向上させるため、韓国国内で研修を実施した。この研修事業は2007年まで継続され、行政、貿易、経済、産業インフラ構築及び運用などの分野で合計2,649人への研修を実施した。第四に、社会インフラ中心の開発プロジェクトである。2003年8月以降、バグダットやアルビル地域を中心に職業訓練センター、初等学校、IT訓練センター、医療施設などの社会インフラを構築するための支援を行った。アルビル地域は韓国軍の派遣地域でもあり、地元政府や住民と韓国軍との連携事業を通じて支援効果をより高める機能も果たした。

盧武鉉政権の対イラク支援については、金額の大きさを踏まえれば無償資金協力という支援形態にも留意する必要がある。すなわち、国防部に提供された500万ドルを除いて全てが無償資金協力として提供されたことである。2003年までの実績をみると韓国のODAの割合は有償資金協力が無償資金協力より高い比率であり続けてきた。しかし、2003年から2007年までの異例とも言える無償資金協力の実施は、相対的に有償資金協力の割合を減少させる結果をもたらした。こうした結果は、無償資金協力の拡大を追求するOECDのDACの援助潮流とも一致するため、DAC加盟を計画していた韓国の開発援助全体に対する評価にも、結果として肯定的な結果をもたらすこととなった。

開発援助を通じた対イラク支援に対する国民の反対はなかったのであろうかという素朴な疑問が残る。韓国の開発援助の歴史の中で、1997年アジア金融危機以来、縮小されていた開発援助の予算を大幅に拡大する契機となった。韓国軍のイラク支援についてはメディアでも大きく取り上げられ、反対も強かった⁵⁰⁵。一方で、ODAを通じた対イラク支援に関する報道や世論調査もみられない

年（28.3億ウォン）、2006年（39.8億ウォン）、2007年（52.7億ウォン）である。KOICA. Evaluation of KOICA's NGO Support Program. [KOICA, 2010]: 62.

⁵⁰⁴ アルビル地域は、韓国軍の第2次派遣地域である。

⁵⁰⁵ 2003年3月18日、韓国Gallupによって1000名を対象にした「韓国軍戦闘兵

⁵⁰⁶。韓国の対イラク支援に関して、上述の通り軍隊の派遣には様々な議論や反対世論もあったが、なぜ、単一国家に対する過去最大規模の ODA 供与であったにも関わらず反対がなかったのだろうか。残念ながら ODA を通じた対イラク支援に関する世論調査は見当たらないが、この原因として考えられるのは、韓国国民の ODA に関する低い認知度である。2005 年に国務調査室で行った「政府開発援助に関する世論調査」によると調査対象の 37.1% のみが政府開発援助について「知っている」と答えた。さらに、政府開発援助に「賛成意見は 62.3%（積極的に賛成 6.7%、ある程度賛成する 55.6%）」になっていた。つまり、国民の認知度がそもそも低い中、反対も少なかったのではないかと思われる。

第 3 節 DAC 加盟に向けた制度改革の要因

第 1 項 盧武鉉政権の開発援助政策に対する外圧

盧武鉉政権以降の国際環境として注目すべきものに、潘基文の国連事務総長就任がある。外交官として長くキャリアを積んだ潘基文は、盧武鉉政権において外交通商部長官に就任し、その在任中に国連事務総長に選出された。国連事務総長の誕生は韓国にいわゆる国際社会への貢献や国際機構への一般国民の関心を一層高める役割を果たしていた。潘基文国連事務総長がメディアの注目を浴び、付随的に開発、平和構築、環境、人権などの問題に取り組む国連の活動も次第に注目されるようになった。

国連事務総長となる潘基文は、それ以前から韓国政府に開発援助の量を増や

派遣に関する世論調査」によると、「米国は同盟国としてイラク戦に韓国軍の派遣を要請しています。貴方は韓国の戦闘兵派遣に同意しますか。」という質問について、同意する（16.1%）、同意しない（75.5%）、なんとも言えない（8.3%）の結果があった。Gallup Database

<http://www.gallup.co.kr/gallupdb/gallupdb.asp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁵⁰⁶ 「朝鮮日報」、「ハンギョレ新聞」の記事検索より、韓国のイラク支援が行われた 2003 年から 2007 年を対象に、「イラク」、「政府開発援助」のキーワードで検索した結果、対イラク ODA に関する記事は見当たらなかった。むしろ、記事検索結果の中には、後述する潘基文国連事務総長の誕生と共に韓国が ODA を通じた国際社会への貢献をするべきであるという記事が多くみられた。2013 年 12 月 26 日最終アクセス。

し、国際社会の要請により積極的に応えるよう繰り返し要請していた。例えば、外交通商部長官時代のインタビューにおいて潘氏は、「韓国の ODA 総額は対 GNI 比 0.06%に過ぎない」と指摘し、「韓国が国内問題のみならず、世界の（経済的）二極化の解消に積極的な姿勢を見せる必要がある」と述べている⁵⁰⁷。また、事務総長に選出された後にも、就任直前の韓国での国会演説において、「韓国の国際的な役割を拡大するため、より積極的な貢献をすべきである。最近、開発援助が多少拡大されているが、国際基準に比べて未だに少ないし、支援方法も時代遅れである」と述べていた⁵⁰⁸。こうした潘の指摘もあり、2007 年 7 月には外交通商部に途上国支援、ODA 業務を専門に扱う「国際開発協力局」が新設されることになった⁵⁰⁹。上述の潘の発言は、開発援助への国内の関心を高め、開発援助政策の後押しとする効果もあったと考えられる。

なお、韓国の対イラク支援を取り巻いた国際環境について触れておきたい。それは単に対米協力に尽きるものでなく、対北朝鮮認識をめぐる韓米両国の相違、とりわけ盧武鉉政権とブッシュ政権の相違のゆえに、北朝鮮の核問題や韓国の国内環境の動向と密接な関係を持つものであった。

従来、韓米同盟は韓国の安全保障の基軸を成してきた。しかし盧武鉉政権の発足と共に、北朝鮮に対する韓米両国の姿勢は大きな隔たりをみせていた。すなわち、韓国の盧武鉉政権は北朝鮮に対する融和的な太陽政策を継承したが、米国のブッシュ政権は悪の枢軸の一つに北朝鮮を指定し、強硬路線をとっていた。韓国の対外政策において米国は非常に大きな存在感を占めてきた。また、米国にとっても北東アジアにおける安全保障の観点から、韓米協調は重要な意味を持ってきた。盧武鉉政権の前政権である金大中政権は 1998 年の政権発足と同時に、北朝鮮に融和的ないわゆる「太陽政策」を展開し、韓国の大統領としては初めて北朝鮮の金正日総書記と歴史的な首脳会談を行った。一方、2002 年 1 月に発足した米国のブッシュ政権は北朝鮮に対して強硬な姿勢を崩さず、金大中政権の太陽政策に否定的な認識を持っていた。ブッシュ政権発足直後に国

⁵⁰⁷ 『中央日報』、2006 年 9 月 11 日。

⁵⁰⁸ 国会事務処、『第 262 会 第 12 次 国会本会議議事録』、2006 年 11 月 10 日。

⁵⁰⁹ 政府関係者は「国連事務総長の誕生と韓国の経済力、GNI 対比 ODA 総額が 0.05%に留まっていることを意識し、国際開発協力局を新設した」と述べた『朝鮮日報』2007 年 3 月 30 日。

務副長官に内定したりチャード・アーミテージは太陽政策の廃止論にまで言及し、波紋を起こすこともあった。さらに、2002年1月29日の一般教書演説において「テロ支援国家 (regimes that sponsor terror)」として示された「悪の枢軸 (axis of evil)」の中に、イラク、イランと共に北朝鮮も含まれていたことから、北朝鮮に対してブッシュ政権が強硬な姿勢を取っていたことが確認できる。こうした韓国と米国の北朝鮮に対する認識の格差を是正するため、2002年3月8日に韓米首脳会談が開かれたが、共通認識を持つまでには至らなかった⁵¹⁰。そして韓国では2002年新政権が発足し、盧武鉉大統領は金大中政権の太陽政策を継承し、さらに発展することを明言した⁵¹¹。つまり、盧武鉉政権は対北朝鮮政策において、金大中政権の融和的な太陽政策を継承したものの、米国の採る強硬路線と対立し、その対立の中で、韓米同盟の維持と強化を図るという本質的な課題を持って発足していたのである。

さらに、北朝鮮の核問題が勃発したことによって、韓米協力の必要がさらに求められることになっていたのである。太陽政策の下で、分断以来初の首脳会談の開催、ケソン工業団地を中心とした経済協力、政府レベルの5.3億ドルの支援、民間レベルの2.1億ドルの支援がなされた。しかしながら、こうした韓国側の働きかけを裏切るかのように、2002年、北朝鮮による核開発問題が急浮上した。北朝鮮の核問題が勃発して以後、米朝は外交努力を重ねたものの、両国の主張は平行線を辿るばかりであった。結局、北朝鮮は核施設の稼働の意向を明らかにし、国際原子力機関 (The International Atomic Energy Agency, IAEA)

⁵¹⁰ 共同声明文で、「両首脳は南北間の和解と協力が朝鮮半島の平和と東北アジアの持続的な安定に寄与していることに意見を合わせた。ブッシュ大統領は韓国政府の太陽政策に対する支持と共に南北問題解決において金大統領の主導的な役割に支持を表明した」と明らかにした。しかし、直後の記者会見で北朝鮮と金正日委員長に対する懐疑(skepticism)を持っていると否定的な視角を示しながら、北朝鮮に対する徹底的な検証を強調した。今後韓米両国の各論を調整する段階で少なくとも痛みが伴うことを示唆した。

⁵¹¹ 2003年2月19日ニューズウィークとのインタビューで次のように述べた。「金大中大統領が南北会話と積極的に進められたかったら、未だに朝鮮半島には緊張と不安が続いたと思います。そうであれば、韓国経済が回復されるにも相当な困難があるかないし回復できなかったと言えます。(中略) 私達は北朝鮮の核問題さえ解決されれば直ちに東北アジアの新たな時代を歩む希望を持っています。金大中大統領の南北政策と大差はないです」 盧武鉉史料館データベース。
<http://archives.knowhow.or.kr/archives/?bId=520"ationId=116#verse3> (2017年8月9日最終アクセス)

査察団の国外退去を求め、2003 年 1 月には核兵器の不拡散に関する条約（Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT）脱退を宣言し、2 月 26 日に原子炉の再稼働に踏み切った。北朝鮮と米国の対立が、以上のように激しくなりつつある中で、韓国と米国は北朝鮮に対する認識の隔たりに加え、金大中政権のレームダック期間も加わり、事態の収束は見通せなかった。もっとも、韓米両国の対北朝鮮政策の方向性は融和政策と強固路線という正反対であったが、協調の必要性についての認識は共有していた。

他方、韓国の大統領選挙で盛り上がった 2002 年、対北朝鮮に対する韓国と米国の認識の差のある中、北朝鮮の核問題に加えて、韓国国内で起きたいくつかの事件がきっかけとなり反米世論は、一層の高まりを見せていた。この年は、韓国の大統領選挙もあり、世論の反米化は比較的に保守的な野党のハンナラ党候補、李会昌とリベラルな与党の新千年民主党候補の盧武鉉の支持者にも大きく影響を与えた⁵¹²。最初の事件は、米軍によって女子中学生二人が死亡したものである。2002 年 6 月 13 日在韓米軍の装甲車が部隊に戻る際に、下校中の女子中学生二人を死亡させる事故が発生した。事故後、事故原因の究明と謝罪を求めるデモは連日開かれ全国に拡大していった⁵¹³。

これが全国に拡大した原因は米国の対応にあった。米国政府は、公務中に発生した事故のため個人的な過ちはないという米軍の基本方針と、韓米相互安全保障条約の地位協定（Status of Forces Agreement, SOFA）により裁判権も韓国司法部ではなく米国にあるということを強調した。こうした事故直後の米軍の韓国人の感情を考慮しない無神経な姿勢は遺族を含む韓国国民に強い反感を買い、反米デモは長期化した。その後、米国側からは一連の謝罪があったものの、韓国内の反米感情は収まらなかった。むしろ、2003 年 1 月 29 日のブッシュ大統領の演説にあった「悪の枢軸」に北朝鮮が含まれていたことが、韓国国民の反

⁵¹² 盧武鉉政権の支持者には、若年層と「三八六世代」が主な支持者であったと指摘している。三八六世代とは、30 代、1980 年代に大学在学者、1960 年代生まれ年代層をいう。彼らは大学時代に学生運動の経験もありリベラルな政治観をもっている場合が多い。西野純也「盧武鉉政権期の韓米同盟関係-「反米」政権イメージと同名管理の実態-」『法学政治学論究』83 巻 3 号 2010 年、196-202 頁。

⁵¹³ 2002 年は日韓ワールドカップも開かれ、全国で市民が集まり応援をすることが新たな文化として現れた。その延長線で反米デモも行われた。2002 年以前のデモは 1980 年代の民主化運動のため、大学生が中心であったが、反米キャンドル集会

米感情をさらに高めた。なぜなら、2000 年南北首脳会談以降、太陽政策の下で改善されるはずの南北関係の阻害要因は米国の強硬路線ではないかとの認識が相当数の人々に共有されていたからである。

要するに、盧武鉉政権は発足以前から高まっていた北朝鮮に関する韓米両国の認識の相違を克服する必要があった。それに加えて、同時期に勃発した北朝鮮の核開発問題及び国内における反米認識の拡散は、韓米同盟を再強化する課題を持ちながら発足した。こうした国内外の環境の中、米国は盧武鉉政権に対してイラク支援を求めたのである。

第 2 項 盧武鉉のミドルパワー外交

韓国の国際貢献は徐々に拡充され、盧武鉉政権の下では開発援助を軸として政策課題として明確に位置づけられた。注目すべきことに、盧武鉉政権による開発援助の推進は、外交資源の制約を前提としたミドルパワー外交の展開として捉えることができる。

国際協力の増進を外交政策の長期的な戦略課題の一つと見定めた盧武鉉大統領は、韓国の国際貢献、とりわけ開発援助の拡大を政策課題として明示した。例えば盧武鉉大統領は、韓国人の国連事務総長の誕生を祝いつつ、韓国が歩んできた戦後復興と経済発展の道を評価し、韓国がいよいよ国際社会に恩返しをする時期が訪れたと強調した⁵¹⁴。こうした認識は、具体的な政策にも繋がった。例えば、就任翌年の予算審議において盧武鉉は、潘基文国連事務総長からの外圧に ODA 予算の拡大をもって応えることを明らかにしたのだった⁵¹⁵。

はより幅広い市民が集まっていた。

⁵¹⁴ 盧武鉉大統領は、潘基文国連事務総長の誕生祝賀会において次のように述べている。「(バン・キムン国連事務総長の誕生には) 韓国への国際社会の評価と期待が込められていると思います。我々は僅か半世紀の間に、貧困と戦争の廃墟の上に世界 10 位の経済と民主主義を築き上げました。国連が目標とする平和、開発、人権を良く具現した、見本的な国家に成長したと考えます。この過程で我々は、国連を含む国際社会から支援を受けました。今後、我々は国際社会が直面している様々な課題を解くために、より積極的な役割を果たそうとしています」。盧武鉉「バン・キムン国連事務総長誕生祝賀会祝辞」2006 年 10 月 24 日。

⁵¹⁵ 盧武鉉大統領は、「我が国の歴史上初となる潘基文国連事務総長の誕生は、韓国の国力を世界に示す見事なものでした。国際的な地位の向上に合わせ、政府は途

盧武鉉政権下での開発援助の量的拡大に伴い、対象国及び地域配分にも変化が生じた。注目すべきは、対象地域の拡大過程において、韓国の外交政策にミドルパワー外交の要素がみられたことである。ミドルパワー外交としての特徴を最も顕著に示しているのは、アフリカ地域への開発援助である。そもそも、韓国外交におけるアフリカの位置付けは極めて周辺的であった。周知の通り、韓国外交は韓米関係を基軸とし、米中日露を主たる相手として展開されてきた。韓国の対アフリカ外交は、北朝鮮と体制競争を繰り広げるなかで、1960年代以降の非同盟国諸国の台頭を受け、国連での支持獲得のため一時的にアフリカ諸国への外交に関心が寄せられたのがほぼ唯一といっても過言ではない。盧武鉉は2006年4月～5月にはデンマーク、ギリシャ、カタール、タンザニアを訪問した。続いて2006年7月にはアフリカ連合首脳会議にも参加し、アフリカ諸国との関係構築に努めた⁵¹⁶。韓国大統領のアフリカ訪問は、1983年に全斗煥大統領が訪問した以来、23年ぶりのものである。即ち、盧武鉉のアフリカ訪問は極めて異例なものであった。盧武鉉はアフリカ訪問に際して「韓国・アフリカイニシアティブ」を発表し、2008年までに対アフリカODA額を2006年の3倍にまで増やし、二国間援助として韓国の開発経験の共有、保健医療・農林水産業・ICT分野の支援を行い、多国間援助としてWFP、アフリカ開発銀行を通じた支援をすることを明らかにした。更に、韓国とアフリカ諸国と関係構築のため、2006年11月ソウルで「第一次韓・アフリカフォーラム」が開催され、定期的な協力機構が誕生した。興味深いのは、こうした盧武鉉政権のアフリカに対する積極的な取り組みの核心が、他でもなく開発援助であることである。開発援助を手段とする対アフリカ外交は、旧宗主国たる欧州諸国や日本、中国も行っているが、韓国のそれにはミドルパワーとしての特徴があると考えられる。

援助規模においては、韓国の対アフリカ援助は主要援助国や中国のそれとは比較にならない。それゆえ韓国は、アフリカ諸国と同様に植民地経験があるなかで、短期に経済発展を果たしたことを強調した⁵¹⁷。援助分野においても大規

上国の貧困削減のための政府開発援助を拡大するなど、国際社会の責任ある一員としての役割を忠実に進めて参ります」と述べた。大統領秘書室「2007年度予算案及び基金運用計画案提出に関する国会姿勢演説」2006年11月6日。

⁵¹⁶ 外交通商部『参与政府外交政策白書』2007年、48頁。

⁵¹⁷ 対外経済政策研究院、『第1次韓国アフリカフォーラム結果報告書』、2006年、

模のインフラ支援より、教育、保健、農村開発、情報通信分野を中心とした小規模の技術協力に力点をおいた⁵¹⁸。つまり、大国である主要援助国と比べて外交資源が限られている現実を反映して、ミドルパワー外交を展開したといえる。

第3項 国会における国際開発協力基本法制定の先送り

盧武鉉大統領の高い関心を背景に、韓国が開発援助においてミドルパワー外交を展開する中、国会は問題をどのように扱ったのだろうか。端的に言えば、国会で開発援助が高い関心を集めることはなかった。その理由としてはまず、開発援助という政策領域の特性を指摘できる。一般に、外交は国民の恒常的な関心の的ではない。韓米同盟や FTA 交渉など、緊急度の高い問題や日常生活と直結する問題であれば、有権者の投票行動が議員の動向を左右することもある。しかし、開発援助はそういった政策分野ではない。こういった開発援助の特性、議会における開発援助への関心の低さは、盧武鉉政権の政策展開に顕著に影響を及ぼすこととなる。

盧武鉉政権は、北朝鮮の核問題の早期解決ができないまま、イラク派遣、韓米 FTA 交渉などの緊急性の高い外交課題が次々発生していたからであろう。このため、国会に提出された5つの基本法を審議する所管常任委員会の統一外交通商委員会はもちろん、財政企画委員会でも韓米 FTA 交渉に関する議論が続けられ、上記で指摘したように緊急度の低い国際開発協力法案の優先度は下がらざるを得ない状況にあった。それに加えて、国際開発協力基本法を巡る官僚組織の対立も指摘できる。開発援助政策の制度改革を議論する CIDC では、上述した国務調整室の国際開発協力改善の総合対策でも指摘を踏まえて、議論が行われた。CIDC では、2006 年 11 月 2 日から 2007 年 1 月 10 日まで国際開発協力基本法について 5 回の検討会議が行われた⁵¹⁹。それにも関わらず、詳細につい

4 頁

⁵¹⁸ 同上、14 頁。

⁵¹⁹ 会議の詳細に関する情報は未公開のため、官僚組織の見解は「対外援助基本法案」の公聴会の議事録について検討する。統一外交通商委員会、対外援助基本法案及び政府開発援助拡大促進決議案：検討報告書、大韓民国国会、2007 年 4 月、62 項。

ては後述するが関係部署が合意に至らなかった主な理由は、開発援助政策の改革を外交通商部主導に再編することに対する反対があったからである⁵²⁰。

第4項 官僚組織の対立

国際開発協力基本法の制定が実現に至らなかった背景には、官僚組織の対立があった。というのも、開発援助の予算拡大は、執行機関である「外交通商部」と「財政企画部」の組織利益に関わる問題であったからである。以下では、盧武鉉政権下で提出された法案に対する各アクターの見解について仔細に検討したい。

「対外援助基本法案」は、目的、基本理念、実施体制（所管部署）、援助計画、評価、NGO支援、人材育成など開発援助に関する包括的な内容が含まれていたが、意見対立が顕著に見られたのは「援助理念⁵²¹」と「実施体制」であった。

第一に、外交通商部は援助理念について外交政策の手段としてODAを強調しながら、途上国の貧困削減に加えて、多様な国益を図るため開発援助を活用すべきであると指摘した⁵²²。したがって、援助理念の制定のみならず、中期計画、国別援助計画に基づいた予算配分や支援形態を調整する組織を定める必要があると述べていた⁵²³。興味深いのは、その調整機関に関する外交通商部の見解である。開発援助政策の調整機能の効果を最大に図るためには、一般には援助庁ないし外務省（Ministry of Foreign Affairs）が総括するべきであろう⁵²⁴。ところが、無償資金協力は外交通商部が統括し、有償資金協力は財政経済部が統

⁵²⁰ 外交通商部主導の再編に対する反対は「対外援助基本法案」の検討報告書で指摘している。同上、18-20頁。

⁵²¹ 対外援助は途上国の貧困削減のため持続可能な開発を支援し人道主義及び互恵協力に基づいて人類の平和と共同繁栄を追求するのを基本理念とする。対外援助基本法案（第2条）前掲注486。

⁵²² 前掲注519、3-5頁。

⁵²³ 同上、6-7頁。

⁵²⁴ DAC加盟国21ヶ国の内、開発援助を独立した行政機関ないし外務省が総括する20ヶ国であると指摘し、開発援助の効果を高めるためには援助国の政策が計画的に立案され政策の一貫性を追求するべきであると述べている。OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. [OECD, 2005]: 29-38.

括する「対外援助基本法案」が提案した実施体制案を支持したのである⁵²⁵。こうした見解は、二国間援助を外交通商部（KOICA）と財政経済部（EDCF）が別々に管理する既存の実施体制を存続させ、財政経済部の既得権も脅かさない見解であった⁵²⁶。但し、問題になったのは、多国間援助である。従来の多国間援助は外交通商部と財政企画部が予算を執行していた。UNDP、UNICEF、UNHCRなどの国連機関に対する分担金は外交通商部が予算を執行し、IMF、世界銀行、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行などの国際金融機関に対する出資金は財政経済部が執行していた⁵²⁷。しかし、外交通商部の見解は、国際金融機関に対する出資金を財政経済部が独占的に管轄することに異議を唱えた⁵²⁸。なぜなら、国際金融機関に対する出資金は、資金の返済がないため無償資金協力として解釈したからである⁵²⁹。したがって、財政経済部が管理する国際金融機関の出資金の管理について再考する必要があると主張した⁵³⁰。つまり、多国間援助における財政経済部の権限を法律制定を契機に外交通商部が奪う思惑があったのである。なお、有償資金協力事業におけるコンサルティング、評価など一部の事業も無償資金協力で提供する必要がある、外交通商部が介入すべきであると主張していた⁵³¹。

第二に、財政経済部は、援助理念について、被援助国のための人道主義のみ強調すると、援助国の国民の支持を得るのが問題になる可能性が高いため、互惠主義も加える必要があると指摘した⁵³²。なお、有償資金協力の場合、資金返済の過程において被援助国の自助努力を期待できる特徴を強調した⁵³³。言い換えるならば、無償資金協力を中心の開発援助を外交政策手段として活用する外交通商部の見解に歯止めをかけたことである。そして、多国間援助は国際的に

⁵²⁵ 前掲注 519、9-11 頁。

⁵²⁶ 有償資金協力は、1987 年制定された「対外経済協力基金法」によって、財政経済部が運営していた。国家法令情報センターウェブサイト <http://www.law.go.kr>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁵²⁷ ジョンジウオン他『我が国の多国間援助の戦略と政策課題』対外経済政策研究院、2010 年、162-166 頁。

⁵²⁸ 前掲注 519、13-16 頁。

⁵²⁹ 同上。

⁵³⁰ 同上。

⁵³¹ 同上。

⁵³² 前掲注 519、19-22 頁。

有償・無償に区分しないのが通例であり、国内的にも既存の法律⁵³⁴に従うべきであると主張した⁵³⁵。なお、EDCF が実施する有償資金協力事業も財政経済部が引き続き管理するべきである見解を示した⁵³⁶。

第5項 NGO の政策提言

韓国の開発 NGO は、1990 年代から団体数を徐々に伸ばし、2000 年代には飛躍的な成長を遂げた。その背景には、KOICA の市民社会プログラムの予算が 2000 年代において大幅に拡大したこと、潘基文国連事務総長の誕生に伴う開発援助への一般市民の関心が高まり、民間企業の CSR の拡散があった。本稿の冒頭でも指摘したように、開発援助をめぐるアクターの中でも NGO は人道的な観点を最も重視し、政策提言にも意欲的に臨んだのだった。こうした開発 NGO の見解は、国際開発協力基本法の制定過程にも表れた。NGO は「対外援助基本法案」が提示した人道主義的な理念に加えて、持続可能な開発、MDGs など国際社会の援助潮流を視野に収めた目標を掲げる必要があると主張した⁵³⁷。さらに実施体制について、最終的には開発援助庁のような独立した行政機関へと一元化することを目指して、段階的な統合を進めるよう提案した。すなわち、第一段階では多数の行政機関が実施している無償資金協力を外交通商部が統括して有償・無償資金協力の連携を図り、第二段階で有償・無償の一元的実施を模索するとの提案である。

第4節 盧武鉉政権における DAC 加盟の始動

最後に、本章の内容を改めて整理した上で、なぜ盧武鉉政権が DAC 加盟の準備に着手したのかについて考察したい。韓国の DAC の加盟の議論は、盧武

⁵³³ 同上。

⁵³⁴ 「国際金融機関の加盟措置に関する法律」は、世界銀行、IMF、などに対する出資金は財政経済部の所管であると定めている。

⁵³⁵ 前掲注 519、32-33 頁。

⁵³⁶ 同上

⁵³⁷ 国際開発民間協議会編、『2011 年韓国国際開発協力 CSO 編覧』2012 年、47-49 頁。

盧武鉉大統領の「平和繁栄政策」の「基盤課題」として「国際協力の増進」の設定からはじまった。そして、PCSD は、「我が国の ODA の政策の改革課題及び改善方案」で、2010 年まで ODA 予算を GNI 対比 0.2% まで引き上げるという「量的拡大」に焦点を当てた計画を発表し、また、CIDC も「国際開発協力改善の総合対策」で、援助理念、実施体制、中期計画、国別援助計画などいわゆる開発援助政策の質的向上を図った。同年、韓国の DAC 加盟を後押しするように、DAC 加盟条件が緩和されたこともあり、韓国の DAC 加盟は、2010 年を目処に「DAC 加盟ロードマップ」が提示する工程表にしたがって進められた。こうした盧武鉉政権の DAC 加盟過程は何を示唆するのだろうか。

まず、大統領、大統領府（CIDC、PCSD）、外交通商部、KOICA、NGO ほぼ全てのアクターが DAC 加盟について肯定的な方針であったことである。つまり、盧武鉉政権の掲げた「中堅国家」という目標に向けて基盤課題として国際協力を増進が進められたと言えるだろう。特徴として挙げられるのは、単に開発援助の量的拡大・質的向上を図っただけではなく、その方向性がいわゆる国際社会の援助潮流に合わせた形に進められたことである。こうした盧武鉉政権の DAC 加盟に向けた予算拡大、アンタイド援助率の引き上げ、無償資金協力の拡大などは、後の李明博政権が DAC 加盟を実現するための基盤となった。

他方、盧武鉉政権の開発援助の実績を議論する際に、対イラク支援を指摘しなければならない。盧武鉉政権は、米国と英国に次ぐ 3 番目の規模の兵士を派遣し、2 億 6 千万ドルの開発援助を提供した。こえらはイラク支援は単に韓米同盟の観点のみならず、韓国の安全保障を維持するためのものであった。こうした朝鮮半島における安全保障の関心によってイラク支援が韓国の国際協力を扱う本論文にとって興味深い点は、それが結果として、韓国の開発援助政策に極めて大きな影響を有したためである。すなわち、量的側面において予算規模を拡大させたのみならず、無償資金協力が有償資金協力を上回る契機となり、結果として韓国の ODA のアンタイド比率を上げ、DAC 加盟の基盤ともなっていた。

DAC 加盟に向けた盧武鉉政権の制度改革は、次章で検討する李明博政権下の DAC 加盟に向けた、極めて重要な下敷きとなった。しかし、DAC 加盟過程において消極的な姿勢を示した財政経済部も指摘しなければならない。財政経済

部はアンタイド援助率の引き上げについては、段階的な改善に同意したものの、援助理念及び実施体制を再編する国際開発協力基本法については反対した。それは、財政経済部の既得権が脅かされることに対する懸念、外交通商部の役割が拡大されることに対して歯止めを掛けたものであり、後の課題として残された。

第 6 章 DAC 加盟：李明博政權^{イミョンバク}

盧武鉉政権における開発援助政策は、イラク支援による量的拡大に加えて、DAC 加盟に向けた動きの始動による質的向上が行われ、韓国の開発援助政策も、いわゆる国際的な基準に合わせるための挑戦が始まった。但し、前章で指摘したようにその過程の中では、財政経済部の抵抗もあり、国際開発協力基本法の制定までは至らない限界もあった。

10 年ぶりに政権交代を果たし、2007 年に発足した李明博政権に対しては、従来の政権が推進してきた政策からの変化を、誰もが予想していた。代表的な例としてあげられるのが対北朝鮮政策であり、ソウル市長時代の経験からイデオロギーよりも実利を強調した経済政策がマニフェストにも次々取り上げられていた。しかしながら、短期的にみて実利には直結しない開発援助政策については案に相違して、前政権の推進方針と変わらず、その必要性はむしろ強調されたのである。盧武鉉政権で方向性が敷かれた開発援助政策は、李明博政権においてより積極的に推進されることになったと言える。なぜ、政権交代にも関わらず、DAC 加盟を巡る議論は継承され加盟までにいたったのか。

この問いに答えるために本章では、李明博政権の国家ビジョンである「先進一流国」という概念を整理した上で、DAC 加盟過程に焦点を当てて、OECD の求める加盟基準をいかに満たしていったのかを検討する。そして、事実上最大の難問であった「国際開発協力基本法」を取り上げ、国内における DAC 加盟の議論を詳細に検討する。こうした分析を踏まえて、李明博政権が DAC 加盟を推進した要因を明らかにする。

第 1 節 李明博政権の「先進一流国」

李明博政権は国家ビジョンを「先進一流国⁵³⁹」に定め、その実現のための目標を①民間の役割を重視する小さな政府（政府形態）、②市場経済の活性化（経

⁵³⁸ 前掲注 461。

⁵³⁹ 李明博政権のいう「先進一流国家」というのは、「市民意識と文化、科学技術と産業を通じて経済発展と社会統合が実現される国であり、経済成長、福祉、ソフ

済政策)、③福祉の拡大(福祉政策)、④人材育成の強化(教育政策)、⑤成熟した世界国家(外交政策分野)の5つに設定した⁵⁴⁰。李明博政権が対外政策の対外政策の目標として取り上げている「成熟した世界国家」とは、「国際社会の共通の関心事項について積極的に協力し、対処する国」を意味する⁵⁴¹。なお、「成熟した世界国家」を実現するための戦略目標として、①共同して繁栄する南北関係、②協力ネットワーク外交の拡大、③包括的な現実的外交の志向、④未来志向の先進的安保体制の構築を設定した⁵⁴²。

李明博政権が取り上げている「先進一流国家」という言葉は、政権発足まで韓国が歩んできた歴史認識に基づいて提唱したものであった。李明博政権は、韓国の歴史には3段階の発展があり、以下のように新たな時代を迎えていると規定している。すなわち、韓国が植民地から独立して国家の正統性を確立した「韓国政府樹立段階(1948年体制)」、自律的な経済体制及び工業基盤の構築を通じた経済成長に集中した「産業化段階(1963年体制)」、民主主義の実現を達成した「民主化段階(1987年体制)」である⁵⁴³。しかし、韓国は経済発展と民主化を成し遂げたが、依然として先進国入りには限界があることを指摘した⁵⁴⁴。具体的には、韓国は政府樹立以来、南北分断が続いている中で国内のイデオロギー論争が残っている上に、産業化は成し遂げたが市場の力が不足し、民主化は達成したが自由と責任が成熟していないとして、新たな国家ビジョンが求められていると問題提起をしている⁵⁴⁵。

国家ビジョンの根幹に流れる「先進一流国家」入りを果たすための一つの条件が、OECDには加盟したものの、DACの正式メンバーではないという状況を打破することであった。これは、李明博政権のような整理を行ったり、具体的なビジョンとして掲げたりはいなかったものの、イデオロギー的には異なる進歩系政権だった盧武鉉政権にも存在した考え方であった。それが証拠に DAC

トパワーを構成要素とする。

⁵⁴⁰ 青瓦台、『李明博政府の外交安保のビジョンと戦略(Global Korea: The National Security Strategy of the Republic of Korea)』2009年3月。

⁵⁴¹ 同上。

⁵⁴² 同上。

⁵⁴³ 同上。

⁵⁴⁴ 同上。

⁵⁴⁵ 同上、28-29頁。

入りへの模索は、前章でみたように盧武鉉政権で進められたのである。

第2節 開発援助委員会（DAC）加盟の過程

韓国は1996年にOECD加盟を果たしたものの、DACのオブザーバーとして活動を始めていた。OECD加盟当時、正式加盟国として活動ができなかったのは、第3章で検討したように、韓国のODA実績が約1億6千万ドル、GNI対比0.03%であり、DAC加盟国の平均0.25%と比べると極めて少ない金額であったからである⁵⁴⁶。なお、DAC加盟国になるためには、量的側面のみならず、一定の条件を満たさなければならない。言い換えれば、韓国には1960年代から開発援助を実施してきた歴史的経緯があったとは言え、量的・質的側面においてDACの求める水準には十分ではなかったのである。したがって、韓国はOECD加盟当時、DAC加盟を先送りした。しかし、アジア金融危機も克服した後誕生した盧武鉉政権において、2005年の大統領府の国務調整室が作成した「国際開発協力改善の総合対策⁵⁴⁷」及び2006年の「国務総理の演説⁵⁴⁸」を通じて韓国のDAC加盟に向けた取り組みの推進は再開した。こうした韓国のDAC加盟方針は李明博政権でも引き継がれ、むしろ本格的に進められたのである。以下では、そのDAC加盟に至る過程を概観した上で、DACの審査内容を整理してみたい。

第1項 韓国の開発援助委員会（DAC）加盟の経緯と加盟条件

韓国のDAC加盟の推進は、政権交代による外交政策の方針の変化の中でも引き継がれ着実に進んだ。李明博政権のDAC加盟方針は2008年4月CIDCが発表した「中期ODA拡大計画」に盛り込まれ、2010年を目処にすることが明らかになった⁵⁴⁹。同年DACの特別審査（DAC Special Review）を通じて、予備

⁵⁴⁶ OECD DAC Statistics ウェブサイト <https://stats.oecd.org>（2017年8月9日最終アクセス）により、著者作成。

⁵⁴⁷ 前掲注478。

⁵⁴⁸ 前掲注481。

⁵⁴⁹ 国際開発協力委員会「中期ODA拡大計画」2009年8月14日。

審査を受けた。2009年1月、加盟申請書をOECD事務総長に提出し、6月には正式審査を経て、9月に審査報告書がDAC本会議にて提出された。同年11月にはDAC高位官僚会議（Senior Level Meeting）で韓国の加盟が正式に認められた。本章の冒頭で述べたように、OECD加盟当時、韓国がDAC加盟を先送りした具体的な加盟条件にはどのようなものであったのかを振り返っておきたい。

DACに加盟するためには、第一に、開発援助実施における組織、戦略、政策、第二に、援助規模（1億ドル以上ないしGNI対比0.2%以上）、第三に、開発援助事業のモニタリング及び評価システムを整える必要がある。そして、加盟後にも、DAC勧告内容の順守、DAC会議参加、報告書及び統計の提出、定期的に審査(Peer Review)を受ける義務がある。こうした加盟条件を韓国はどのように満たしていたのか。韓国のODA実績は前章で述べたようにイラク支援を通じて着実に拡大され、2008年時点で8億9千万ドルを超え、加盟に必要な援助規模はすでに満たしていた。このため、審査の焦点は政策の中身、すなわち質的側面にあてられていた⁵⁵⁰。こうした内容は、DACの特別審査と加盟審査で確認されることとなる。

＜表 17 李明博政権の開発援助の実績＞

単位：百万ドル

	盧武鉉	李明博					
	合計	2008	2009	2010	2011	2012	合計
合計	2941.8	895.14	1008.96	1275.94	1358.39	1648.68	6187.11
二国間援助	2079.47	601.58	718.47	978.98	1014.82	1221.13	4534.98
無償資金協力	1400.75	411.28	453.7	623.8	589.7	737.83	2816.31
有償資金協力	678.71	190.28	264.76	355.21	425.16	483.3	1718.71
多国間援助	862.33	293.56	290.49	296.96	343.57	427.55	1652.13

出典：DAC統計（DAC Statistics on OECD.STAT）のデータに基づき筆者作成。

注：支出純額ベース（Net Disbursements）、為替率は、2015年度米ドル。

⁵⁵⁰ OECD DAC Statistics ウェブサイト <https://stats.oecd.org>（2017年8月9日最終アクセス）により、著者作成。

第2項 特別審査 (DAC Special Peer Review)

2008年、李明博政権は正式な加盟審査に先立って、DACの特別審査(Special Peer Review、以下 特別審査)が実施され、韓国の開発援助の現状について審査が行われた。通常の援助審査(Peer Review)は既存の加盟国を対象に行われるものであるが、未加盟の韓国の場合、特別な意味をもった。DAC加盟には韓国の開発援助政策を宣伝する効果があり、韓国からすれば事実上の事前審査を受ける機会となった。1999年のギリシャ加盟以降11年間にわたりDAC加盟を打診した国が皆無である中で、韓国の開発援助をDAC加盟国に知らしめる機会でもあった。文字通り特別扱いで、加盟に向けた事実上の事前審査となった。特別審査で指摘された問題は、後に韓国の開発援助の制度改革の基本的な基準にもなるからである。では、DAC加盟に向け様々な課題に取り組んできた韓国に対してDACがどのような評価をしたのであろうか。

第一に、開発協力の基本理念、政策、戦略(Strategic Orientations)である。DACは包括的目的、政策、戦略など拘束力を持つ法律の必要性を強調し、無償・有償で実施体制が別々である実態についても最終的に、実施機関の一本化を望んでいた⁵⁵¹。これに対して、韓国は国際開発協力基本法の制定に向けて、外交通商部と企画財政部を含む関係機関の意見を調整しており、CIDCを中心に中期計画、国別援助計画、重点分野の立案に向けて努力していると答えた⁵⁵²。第二に、ODAの規模(Volume)、援助形態(Channels)、配分(Allocations)である。DACは2015年までのODA予算をGNI対比0.25%まで拡大する計画を高く評価する一方、その中身について、有償資金協力の割合が無償資金協力より比較的高いことを指摘し、他の援助国が無償資金協力の拡大に努力している現状に韓国も同調する必要性を強調した⁵⁵³。これに対して韓国は、盧武鉉政権から勧めているアンタイド援助ロードマップを再確認し、国内企業の国際競争力が十分ではないため、段階的にアンタイド化を進める予定を説明した⁵⁵⁴。第三に、援助効果及び成果(Aid Effectiveness and Result)である。DACは、開発援

⁵⁵¹ 前掲注48、12頁。

⁵⁵² 韓国輸出入銀行編『国際ODA動向』輸出入銀行、2009年8月、3頁。

⁵⁵³ 前掲注551、13-18頁。

助が援助国の短期的な国益のため行われることを警戒し、韓国の開発援助が途上国の開発課題を効果的に改善することを目指すように求めている⁵⁵⁵。特に韓国の発展経験を途上国と共有できるプロジェクトを実施することを期待した⁵⁵⁶。

韓国は DAC の特別審査後、指摘された内容の改善のため、CIDC の「ODA 先進化推進計画」の下に DAC 加盟に向けた制度改革を進めていった。具体的には、有償・無償資金協力の評価体制を構築するための「評価小委員会」を設置し、重点協力国選定及び国別援助計画の立案を行い、2015 年までアンタイド率を 75% まで引き上げ、特に最貧困国のアンタイド率を 90% まで拡大することであった⁵⁵⁷。

第 3 項 加盟審査

2009 年 1 月 16 日、韓国は正式に DAC 加盟を申請し、6 月 22 日から 24 日まで、4 名の DAC 審査団が実施機関を訪問し審査を行った。審査の主な内容は次のとおりである。

韓国の DAC 加盟審査は、ODA 予算拡大の計画をはじめ制度整備が高く評価された。第一に、開発援助実施における組織、戦略、政策について、韓国の国際開発協力基本法に基づいた援助理念の確立、CIDC を通じた実施機関の連携と調整を期待すると指摘した⁵⁵⁸。第二に、援助規模（1 億ドル以上ないし GNI 対比 0.2% 以上）は、既に 1 億ドル以上の基準を満たし問題はなかったが、DAC は韓国の ODA 予算拡大の意志を再確認した⁵⁵⁹。第三に、開発援助事業のモニタリング及び評価システムは、KOICA と EDCF の評価システムを構築しつつ、評価の独立性、妥当性を図るため制度整備を行っていることを肯定的に評価した⁵⁶⁰。DAC 審査団は、加盟条件と別に次の項目についても好意的に評価した。

⁵⁵⁴ 前掲注 552、4 頁。

⁵⁵⁵ 同上、22-24 頁。

⁵⁵⁶ 同上。

⁵⁵⁷ 国際開発協力委員会「ODA 先進化推進計画」2009 年 5 月 1 日。

⁵⁵⁸ 韓国輸出入銀行『国際 ODA 動向』2009 年 12 月、26-28 頁。

⁵⁵⁹ 同上。

⁵⁶⁰ 同上。

韓国は、近年 DAC の中でオブザーバーとして積極的に活動し⁵⁶¹、2011 年「援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」の誘致を成功させ、韓国のイメージ向上をはかった⁵⁶²。総じて好評を得たが加盟審査後の約束事項に関する再確認も行われた。DAC は 2015 年までの予算拡大を改めて確認するとともに、開発援助のアンタイド化義務は必須事項として妥協の余地のないものであることを指摘した上で、贈与率を改善することも強調した⁵⁶³。他にも援助効果向上のためのパリ宣言、アクラ宣言を含む、DAC 加盟国としての義務を果たす必要があることを確認した⁵⁶⁴。こうした審査を経て、11 月 25 日パリで開かれた DAC 特別会議にて韓国の DAC 加盟は満場一致で決定された。

第 3 節 国際開発協力基本法の制定

韓国の DAC 加盟は、加盟条件を着実に満たし、順調に進めた側面もある。しかし、韓国の開発援助政策が抱えている課題がなかったことはない。それは、特別審査のため訪韓した DAC 議長の記事会見の内容から伺える。エクハルト・ドイチャー（Eckhard Deutscher）DAC 議長は、韓国の開発援助に対する情熱と予算拡大の勢いを評価しながらも、基本法の不在、実施機関の混在、高いタイド率を課題として指摘した⁵⁶⁵。これらの問題は、必ずしも加盟条件ではないものの、今後韓国が解決すべき課題であると強調したのである⁵⁶⁶。つまり、韓国の DAC 加盟の最大の難問は、DAC 議長の指摘と同様に援助理念と実施体制を整備することであり、その根幹は盧武鉉政権で実現できなかった国際開発協力基本法の制定であった。李明博政権下で、いかにして国際開発協力基

⁵⁶¹ 韓国は 1996 年 OECD 加盟以降、DAC にオブザーバーとして活動していた。特に 2008 年 3 月に DAC の援助効果作業部会議で、韓国の外交通商部の多国間外交調整官は共同副議長として選ばれ、5 月に合同高位会議で外交通商部の第 2 時間が合同議長として参加され、2008 年度 OECD 閣僚理事会の議長国を努めたことである。

⁵⁶² 同上。

⁵⁶³ 前掲注 558。

⁵⁶⁴ 同上。

⁵⁶⁵ 『東亜日報』2008 年 9 月 30 日、28 面。

⁵⁶⁶ 同上。

本法は制定へと漕ぎ着けたのだろうか。この問いに答えるべく官僚組織、とりわけ外交通商部と企画財政部の利害関係に焦点を当てて分析をしたい。

第1項 第18代国会の国際開発協力基本法の制定

盧武鉉政権で制定まで至らず、アクター間の意見の相違だけ確認したままに留まった国際開発協力基本法の議論は、李明博政権に引き継がれ、第18代国会（2008年～2012年）にも5つの法案が発議された⁵⁶⁷。これらの法案の制定過程は、DAC議長の指摘の通り、韓国が抱えている課題を解決すると同時に、DAC加盟を契機とした韓国の開発援助政策の再編の中核となった。

これらの法案は、開発援助に関する包括的法律を制定し、政策の効率及び効果を高めることを共通認識としている⁵⁶⁸。したがって、開発援助政策の効率性を高めるための、中期政策、国別援助計画、評価体制の構築などの項目については、議論がなされなかったが、開発援助実施において二本柱とも言える二大部署である有償資金協力を管轄する「企画財政部」と無償資金協力を管轄する「外交通商部」の利害関係に係る部分に関しては審議過程において対立が顕著に表れた⁵⁶⁹。具体的な相違点は、「援助理念」と「実施体制」であった。以下では、まず、提出された各法案の相違点を踏まえた上で、議論の流れを考察する。

第2項 援助理念と目的

⁵⁶⁷ 第18代国会に発議された法案は、公的開発援助基本法（宋旻淳議員代表発議）、対外援助基本法（陳永議員代表発議）、対外開発協力法（裴英植議員代表発議）、国際開発協力法（金富謙議員代表発議）、国際開発協力などに関する法（李美卿議員代表発議）である。大韓民国国会議案情報システムウェブサイト

<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>（2017年8月9日最終アクセス）

⁵⁶⁸ 外交統一委員会「公的開発援助法案、対外援助基本法案、対外開発協力法案、国際開発協力法案、国際開発協力などに関する法案：検討報告書」国会事務処、2009年4月、14-15頁。

⁵⁶⁹ 前章でも指摘したように開発援助政策の国民の関心の低さを反映したように、法律制定の議事録には5つの法案を巡る政党間の対立はなかった。官僚組織の対立が顕著に表れたため、二代部署とNGOの見解を中心に分析を行う。前掲注567。

第18大会に提出された5つの法案の援助理念の共通点としては、貧困削減、途上国の持続的な経済発展に貢献すること、国際社会の平和と共同繁栄などのいわゆる「人道主義」である。しかし、相違点としては、裴英植議員の「対外開発協力法」のみ、「途上国との互恵的経済協力」という理念が含まれている。こうした違いは争点になっていた。つまり、援助理念について論争になったことを一言でまとめるならば、「経済協力」という概念を国際開発協力基本法に入れる有無が争点であった。開発援助に関する各部署の基本的な立場を整理すると、企画財政部は人道主義の観点に加えて「経済協力」を含むことであり、これに対して外交通商部は、「人道主義のみ」を入れることであった。

二つの部署の意見対立は最初の審議が開かれた4月20日から顕著に表れていた。すなわち、許京旭企画財政部の次官は最初の発言で「韓国が他の国より有償資金協力の割合が高いことを取り上げながら、理念に人道主義のみならず、経済協力も入れなければならない」と延べ、援助理念に関する議論が人道主義に偏ることに警戒をしていた⁵⁷⁰。しかし、申珏秀外交通商部次官は、援助理念と実施機関に関するものより、基本法制定の必要性についてより丁寧に説明をした⁵⁷¹。こうした発言は、人道主義を強調する外交通商部の KOICA の援助理念と経済協力関係の増進も強調する企画財政部の EDCF の援助理念を代弁したものであった⁵⁷²。

2 回目の審議においては、民間専門家を招いた「公聴会」が開かれた。しかしながら、援助理念に関する専門家の意見も「経済協力」を入れる有無については意見が分かれていた。すなわち、金恵美教授とソン・ヒョクサン教授は、国際社会の援助潮流を反映し互恵主義観点からの「経済協力」という表現は削除すべきであると主張し、アン・チュンヨン教授は、有償資金協力を現状以上に増やししながら、「人道主義」と「経済協力」を共に掲げるべきであると主張し、

⁵⁷⁰ 国会事務処「第282回国会外交通商統一委員会議事録」2009年4月22日、26頁。

⁵⁷¹ 同上。

⁵⁷² 韓国国際協力団法（KOICA 法）は、「韓国と途上国の友好関係及び相互交流を増進し、これらの国の経済・社会発展を支援するため、韓国国際協力団を設立し、国際協力の増進に資することを目的にする」と定めている。他方、対外経済協力基金法（EDCF 法）は、「途上国の産業発展と経済安定を支援し、韓国とこれらの国の経済交流を増進するなど、対外経済協力を促進するため、対外経済協力基金を設

クオン・ユル博士は、人道主義に加えて援助国と被援助国の「相互依存性」を考慮する必要があると述べた⁵⁷³。

専門家の意見に対する「企画財政部」と「外交通商部」の質疑応答には、「経済協力」を巡ってどのように対立が生じたのかが表れている。外交通商部は「外交⁵⁷⁴的な観点に立ち、韓国の対外政策の観点から見るべきものである」と主張したのに対して、企画財政部は、対外政策としての開発援助を認めつつ「国際金融機構に関する業務は外交政策のみならず、経済状況も考慮すべきである」と考えていたのである。言い換えるならば、各官僚組織の専門性ないし既得権益を強調していたのである。

こうした意見の対立の中で、興味深いところは「国際開発協力基本法」の制定時期に関する意見であった。前回の常任委員会でみられたように、企画財政部の朱英植対外経済局長は「関係機関の十分な共感が得られた時点で良い」と述べていたが、外交通商部の朴康浩開発協力局長は「基本法が早急に定まることを願う」という焦りをみせていた⁵⁷⁵。外交通商部が急いだ理由は、DAC加盟の審査団が韓国に訪問するのが、6月に迫っていたからである⁵⁷⁶。つまり、外交通商部は「DAC加盟」に合わせて国際開発協力基本法の制定を急いだ⁵⁷⁷一方、企画財政部はDAC加盟を急ぐことなく「十分な共感」を優先していたのである。

続く7月6日の外交通商統一委員会でも、企画財政部と外交通商部の意見は

置する」と定めている。

⁵⁷³ 前掲注 570。

⁵⁷⁴ 同上。

⁵⁷⁵ 国会事務処「第283回国会外交通商統一委員会議事録」2009年4月22日、52頁。

⁵⁷⁶ 朴康浩開発協力局長は、2008年のDACの基本法制定に関する勧告内容を取り上げながら、国会任期中に基本法制定が必要であることを強調していた。同上、52頁。

⁵⁷⁷ 宋旻淳議員の発言から推測できる。宋議員は1975年から2008年2月まで外交官を務め、盧武鉉政権においては2006年に統一外交安保政策室長を勤めながら北朝鮮の核問題解決、6者会議において活躍し、2006年藩基文氏の後任として外交通商部の長官を務めた。すなわち、DAC加盟において「外交通商部」の立場を強化したい思惑があったと考えられる。宋旻淳議員は4月22日の審査委員会の際にも「今年(2008年)6月にDAC加盟の審査団が来ます。昨年、(Special Peer Review)審査団が来た時に、「来年の6月に韓国に行くまで、法的・制度的体制を作っておきなさい」と言われました。この基本法を制定しないと2010年はダメです」と延

異なっていた。すなわち、企画財政部は「経済協力を理念に取り入れたい」という姿勢を変えなかった⁵⁷⁸。一方、外交通商部は、国際社会の援助理念に経済協力は政策文章に言及しないことが慣行であると述べ⁵⁷⁹、援助理念については、合意に至らず先送りされることになった。

しかし、上述したように基本法の制定を優先していた外務通商部が、経済協力の文言を加えることを譲らない財務部の主張に妥協する形で、11月23日の最終調整案には、下記のように委員会代案として提案されるようになった。

国際開発協力は開発途上国の貧困削減、女性と児童の人権向上とジェンダーの平等の実現、持続可能発展及び人道主義を実現し、協力対象国との経済協力関係を増進すると共に、国際社会の平和と繁栄を追求することを基本精神とする。

国際開発協力基本法 第3条

こうして、国際開発協力基本法の援助理念に「協力対象国との経済協力」が含まれることになった。DACへの早期加盟を意識し、基本法制定を優先する外交通商部としては、大統領以下、政府レベルでDAC加盟が推進されている状況の中で、DAC加盟のための審査を実現することは最優先事項であり、そのためにはDACから勧告されていた実施体制の整備のため、何としても基本法制定を成立させる必要があった。こうした外交通商部の認識は、7月6日の常任委員会の議論からも確認できる⁵⁸⁰。一方の企画財政部は、基本法制定の必要性そのものについては賛成を示しており、上述したように反対のポイントは「経済協力」を援助理念に反映するかどうかということであった。DAC加盟が決定される2日前の11月23日というぎりぎりの段階まで議論が重ねられたが、最終的には基本法制定を優先した外務通商部が財務部の賛意を得るために、最終

べ、外交通商部はDAC加盟を最大の目標にしていたと考えられる。

⁵⁷⁸ 国会事務処「第284回国会外交通商統一委員会議事録」2009年7月6日、26頁。

⁵⁷⁹ 同上、27頁。

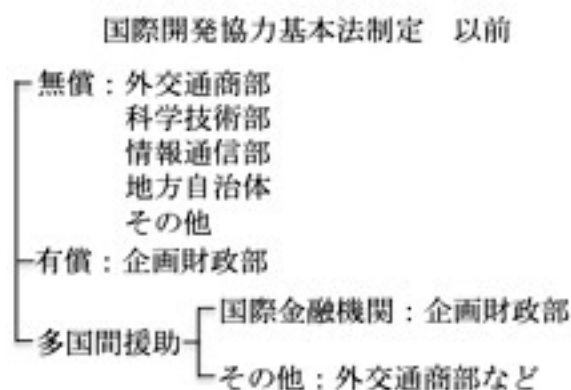
⁵⁸⁰ 申珏秀外交通商部次官は「とにかく私達は調整し早急に制定するという立場です」と述べた。同上、30頁。

修正法案には「経済協力」という表現が含まれることになったのである。

第3項 実施体制と所管部署

国際開発協力基本法制定以前の実施体制は、上記で指摘したように二大所管部署である外交通商部と企画財政部が中心となっていたが、他にも30の政府機関が無償資金協力を実施していた。こうした実施体制の統廃合は、大統領の諮問機関や NGO からも指摘され、韓国の開発援助政策の課題となっていた⁵⁸¹。前章で検討したように DAC 加盟を巡る各アクターの対立や緊急性の低さによって国際開発協力基本法の制定が先送りされていたが、上述した DAC 議長の指摘もあり、李明博政権においては、実施体制の整理と、その制度化が進められた。

<図2 国際開発協力基本法制定以前の実施体制>



出典； OECD/DAC. *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC special review*. [OECD, 2008]に基づいて筆者作成。

国際開発協力基本法制定以前の実施体制の具体的な状況は、<図2 国際開発協力基本法制定以前の実施体制>のとおりであり、二国間援助と多国間援助の所管部署がばらばらに存在し、かつ二国間援助において、無償資金協力の実施機関が多いことである。こうした背景には、<表13 韓国 ODA の実施機関と関連法律>で示したように、韓国の OECD 加盟以降、特に 2000 年代から技術協力が拡大され、外交通商部以外の部署も根拠法を次々と成立させ、開発援

⁵⁸¹ 参与連帯国際連帯委員会編『政策資料集：2008 年 ODA 政策報告書-ODA 目的

助政策に加わったからである。尚且つ、多国間援助についても、外交通商部と企画財政部が国際金融機関とその他の国際機関に対する出資を別に行っている。その背景は、被援助国であった韓国の歴史的背景から導き出せる。被援助国に開発援助政策を実施する国際機関は、主に無償資金協力を実施する国連機関と、主に融資すなわち有償資金協力を実施する世界銀行や IMF 等の金融機関に大別できる。韓国は援助国になる以前から被援助国として国際機関から援助を受けており、その所管部署は企画財政部の前身である総務部が務めていた⁵⁸²。しかし、被援助国より援助国として韓国の役割が大きくなり、外交通商部は国連機関に出資をはじめ、企画財政部も出資を受ける業務から提供する業務に転換したのである。こうした構造的問題の中で提出された 5 つの法案はどのような実施体制を提案したのだろうか。

第 18 大会に提出された 5 つの法案の実施体制の特徴は 4 つに大別できる。第一に、外交通商部への一元化案である。公的開発援助基本法（宋旻淳議員）は、開発援助政策における外交通商部の権限を最大化し、所管部署を外交通商部が務め実施機関を KOICA に一元化する案を提案した⁵⁸³。第二に、外交通商部と企画財政部の二元化案である。対外援助基本法（陳永議員代表発議）は、無償資金協力（外交通商部）、有償資金協力（企画財政部）が管轄するようにしていた。同法案の特徴は、企画財政部の有償資金協力の権限を存続させ、科学技術部、情報通信部、地方自治体などが実施していた無償資金協力を外交通商部に統括させることであり、CIDC が発表した「ODA 先進化推進計画」の方針と一致し、DAC 議長 の 指摘を一部反映したものである⁵⁸⁴。但し、多国間援助の実施機関は指定しなかった⁵⁸⁵。

と援助体系』参与連帯、2009 年。

⁵⁸² 「国際通貨基金と国際復興開発銀行の加盟措置に関する法律」は、1955 年に、国際機関から援助を受ける法的根拠として制定された。当時、所管部署は企画財政部の前身である総務部であり、同法は、1965 年「国際金融機関の加盟措置に関する法律」に改定され、所管部署も引き継がれた。

⁵⁸³ 宋旻淳議員代表発議「公的開発援助基本法案」議案番号 148、大韓民国国会事務処、2008 年 7 月 4 日。

⁵⁸⁴ 前掲注 557、565。

⁵⁸⁵ 対外援助基本法「対外援助基本法案」議案番号 203、大韓民国国会事務処、2008 年 7 月 10 日。

< 図 3 国際開発協力基本法関連法案の実施体制 >



出典：大韓民国国会議案情報システムウェブサイト

<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）に基づいて筆者作成。

注 1：多国間援助（国際金融機関）：国際通貨基金、世界銀行、地域開発銀行（アジア開発銀行、アフリカ開発銀行、など）など。

注 2；多国間援助（その他）：国連開発計画、国連児童基金、国連難民高等弁務官事務所など。

第三に、外交通商部、企画財政部、行政安全部の三元化案である。国際開発協力法（金富謙議員代表発議）と国際開発協力法（李美卿議員代表発議）は、企画財政部に権限を存続させ、無償資金協力事業を実施する地方自治体の権限に配慮し、行政安全部に一任させた⁵⁸⁶。また、多国間援助の実施機関は指定しなかった⁵⁸⁷。第四に、外交通商部と企画財政部の二元化案である。対外開発協力法（裴英植議員代表発議）は、二国間援助の実施体制を上記の「対外援助基

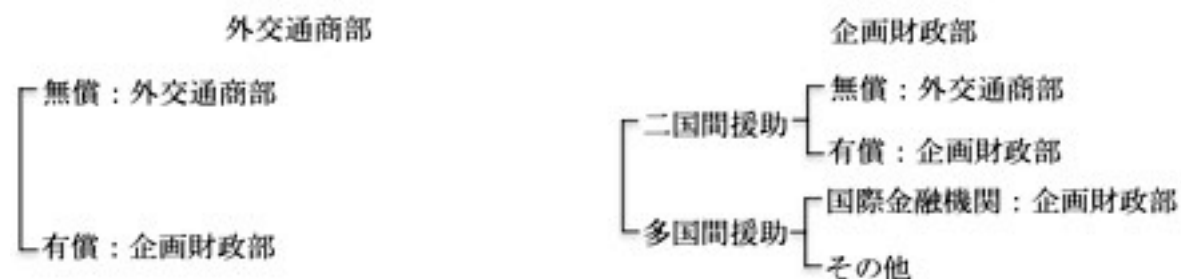
⁵⁸⁶ 金富謙議員代表発議「国際開発協力法」議案番号 1698、大韓民国国会事務処、2008 年 11 月 3 日。李美卿議員代表発議『国際開発協力などに関する法案』議案番号 4219、2009 年 3 月 20 日。

⁵⁸⁷ 同上。

本法」と同様に二元化した。同法案の特徴は、「多国間援助」の権限配分を明記したことであり、具体的には従来の体制と同様に外交通商部と企画財政部に二元化させたことである。

ここまで多くの紙面を使って、実施体制の問題点と各法案の特徴を整理してきた。これらの法案に対して利害関係の当事者である官僚組織及び NGO はどのような見解を示したのだろうか。まず、二国間援助の無償資金協力と有償資金協力の所管部署について、外交通商部と企画財政部は、異論がなかった。むしろ、所管部署を外交通商部に一元化させる「公的開発援助基本法」に対して、申珏秀外交通商部次官は「有償・無償を企画財政部と外交通商部が管轄するのが適切である」と述べ、企画財政部との対立を避けた⁵⁸⁸。言い換えるならば、企画財政部の権限は存続させながら、無償資金協力の約 80%を占める外交通商部の権限を保ち、残り約 20%の他部署と連携と協議を図ることに留まっていたことである⁵⁸⁹。但し、外交通商部と企画財政部の対立があったのは、後述する多国間援助の管轄部署であった。

＜図 4 実施体制に関する外交通商部と企画財政部の見解＞



出典：国会事務処「第 283 回国会外交通商統一委員会議事録」2009 年 4 月 22 日に基づいて筆者作成。

外交通商部と企画財政部の論争の具体的なポイントは、多国間援助の「所管部署を法律に明記する有無」と「多国間援助の所管部署」であった。

企画財政部のジュ・ヨンシク対外経済局長は、「対外開発協力法」のように

⁵⁸⁸ 同上、24 頁。

⁵⁸⁹ KOICA 統計システムウェブサイト <http://stat.koica.go.kr/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス) に基づいて筆者作成。

必ず多国間援助の所管部署を明記した上で、実施機関として長年の運営経験を持つ企画財政部が務めるべきであると主張した⁵⁹⁰。その根拠として OECD が援助形態を無償資金協力、有償資金協力、多国間援助に大別していることを取り上げた⁵⁹¹。企画財政部が多国間援助の所管部署明記にこだわった理由は、「国際金融機関」に対する実施権限を外交通商部に奪われることを懸念したからである⁵⁹²。企画財政部は「国際金融機関の加盟措置に関する法律」によって、世界銀行、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行などいわゆる「銀行」の付く援助機関に対する出資を所管していた⁵⁹³。つまり、企画財政部は国際開発協力基本法の制定によって、国際金融機関関連の権限を堅持する思惑を持っていたと言える。

一方、外交通商部の見解は、「対外援助基本法」のように二国間と多国間援助を区別せず、無償資金協力と有償資金協力の所管部署のみを明記することであった⁵⁹⁴。外交通商部は、上記で指摘したように「国際金融機関の加盟措置に関する法律」が被援助国の立場の際に定められた法律であり、既に援助卒業国になった韓国の立場を考えると、再考の余地があると指摘した⁵⁹⁵。但し、企画財政部の懸念と同様に、国際開発協力基本法制定と同時に、予算執行、人事などの「事業実施に関する権限」を奪うつもりではなく、「調整権」のみ求めることに留まった⁵⁹⁶。さらに、国際金融機関に対する出資は企画財政部が務め、その他の国際機関、とりわけ国連機関などに対する出資は外交通商部が務める現行維持の案も提案した⁵⁹⁷。しかし、議事録に残っている外交通商部の主張の全体をみると、多国間援助の所管部署を明記しないことによって、長期的に外交通商部の権限を拡大する思惑があったのを伺える。例えば、DAC 加盟国は外交部（Ministry of Foreign Affairs）中心の実施体制を有するため、韓国も外交通商

⁵⁹⁰ 前掲注 575、26 頁。

⁵⁹¹ 同上。

⁵⁹² 同上。

⁵⁹³ 前掲注 582。

⁵⁹⁴ 前掲注 575、27 頁。

⁵⁹⁵ 同上。

⁵⁹⁶ 同上、30 頁。

⁵⁹⁷ 同上、27 頁。

部が強い権限を有していることをアピールする必要があると主張した⁵⁹⁸。なお、援助国が国際金融機関に出資するとその資金を返済するのではないため、多国間援助は「無償資金協力」として解釈できる見解を明らかにした⁵⁹⁹。したがって、無償資金協力を所管する外交通商部が企画財政部の権限を獲得する余地が残る。つまり、外交通商部は国際開発協力基本法の制定によって、開発援助政策における権限を最大化する思惑を持っていたと言える。

こうした官僚組織の論争について、NGO はどのような見解を示したのか。結論から述べると NGO は官僚組織の権限争いを厳しく批判し、長期的に有償・無償資金協力を統合する制度的基盤を構築することを求めた⁶⁰⁰。その理由として、各政府機関で実施されている開発援助関連事業は、一貫した目的や原則なしに、調整のないまま実施されており、実績の統計さえ集計されていないと指摘した⁶⁰¹。さらに、調整役として設置された CIRC が 2006 年から 2009 年 4 月までわずか 4 回しか開催されず、実質的な調整機能を期待できないと懸念した⁶⁰²。したがって、ODA を統括する独立した行政機関いわゆる援助庁の設立を求めた。ただ、その予備段階として、CIRC の権限強化による実施機関間の連携と調整を求めている⁶⁰³。

<図 5 国際開発協力基本法の実施体制>



出典：「国際開発協力基本法」に基づいて筆者作成。

⁵⁹⁸ 同上、32 頁。

⁵⁹⁹ 同上、28 頁。

⁶⁰⁰ 参与連帯は、DAC の特別審査の際にも NGO として参加し、国際開発協力基本法の審議期間中に、国際社会の援助潮流を踏まえて、2005 年から 2007 年まで開発援助政策事業を対象に実施体制の問題を分析し、政策提言を行った。前掲注 581、14 頁。

⁶⁰¹ 同上、11-12 頁。

⁶⁰² 同上。

⁶⁰³ 同上、15-16 頁。

こうした実施体制をめぐる外交通商部と企画財政部の対立は、援助理念と同様に外交通商部が譲る形で決着が付けられた⁶⁰⁴。国際開発協力基本法の実施体制は、＜図 5 国際開発協力基本法の実施体制＞が示すように、企画財政部の希望通りに多国間援助の実施機関が明記された。但し、多国間援助における国際通貨基金、世界銀行、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行などの銀行系機関の場合、企画財政部が務め、その他の国際機関は外交通商部が実施することになり、外交通商部の権限も同時に明記されることとなった⁶⁰⁵。

第4節 開発援助委員会（DAC）加盟の要因

第1項 太陽政策から脱却

2007年12月19日、それまで行われた大統領選挙のうち最大の票差をつけ、金大中政権から盧武鉉政権まで10年間続いていた進歩系政党候補を破って、保守系政党の李明博候補が第17代韓国大統領に当選した。政権交代が実現した理由は、李明博個人の多様な経験⁶⁰⁶、金大中政権と盧武鉉政権に対する批判、第3候補と候補一本化の失敗など様々なものが挙げられているが、最も重要な要因として指摘されているのは、李明博候補の経済政策中心のマニフェストへの評価である⁶⁰⁷。

この背景には、李明博政権の発足前の国内状況の影響が大きかった。端的に

⁶⁰⁴ 金恵美（梨花女子大学校国際学部教授、国際開発協力委員会民間委員）インタビュー、2010年1月3日、ハン・ゼクァン（ODA Watch 事務局長）インタビュー、2013年9月28日。

⁶⁰⁵ 「国際開発協力基本法」の第9条は、「多国間援助の内「国際金融機関の加盟措置に関する法律」が定める国際金融機関と協力は企画財政部長官が主管し、その他の国際機関は外交通商部長官が主管する」と定めている。

⁶⁰⁶ 李明博は約30年間の企業家としての経験を踏まえて、政界に入門し国会議員として政治経験を築き上げ、ソウル市長を歴任し行政経験まで整えていた。

⁶⁰⁷ イ・ゼ Chol「17代大統領選挙における経済投票：有権者の経済認識と投票決定」『現代政治研究』第1巻、第1号、西江大学現代政治研究所、2008年、111-136頁。

言えば、前政権である盧武鉉政権が、経済政策で失敗していたのである。盧武鉉政権の前の金大中政権では、年平均経済成長率 5.3%を記録し、アジア金融危機の際の借金を完済するほどまでに経済状況の好転が目立っていたことから、結果として、高い反米世論や北朝鮮の核問題が争点になっていた⁶⁰⁸。しかしながら、金政権に続いた盧武鉉政権の 5 年間における、年平均経済成長率は 4.3%にとどまっていた⁶⁰⁹。他方、金大中大統領のイデオロギーの後継者である盧武鉉大統領は、太陽政策に代表される対北朝鮮政策を引き継ぎ、結果として大規模な反米デモ（通称、ロウソクデモ）を引き起こすなど、国内的混乱を招いた⁶¹⁰。こうした国内環境の中、韓国軍部隊もまた、イラク派遣を巡って国内調整に手間取り、世論は経済の低迷とも相まって、急速に盧武鉉離れを起こした。盧政権の支持率は、当初、60%であったが、退任間近の 2007 年には、27%にまで低下していた⁶¹¹。こうしたこともあって、イデオロギー論争に疲れ、日常生活の向上に最大の関心をもった人々が、経済成長に力点を置く李明博候補に前例のない支持を与えたのである。それは大統領選挙以来、政権発足直前に行われた世論調査でも明らかになっている。「李明博政権が一番優先すべき政策は何か」という質問に対して、景気活性化が 70%であったのに対し、南北関係の改善は最下位の 0.7%に過ぎなかった⁶¹²。したがって、李明博政権は過去 10 年間、太陽政策で代表される北朝鮮政策から脱却し、新たな外交政策を模索するようになる。その一つが国際社会への貢献を強化する外交政策の目標であった。具体的には、環境、人権、貧困などの人間の安全保障を確保するため、韓国が積極的に取り組むことであり、その手段として ODA を大幅に拡大することであった⁶¹³。

⁶⁰⁸ 韓国銀行「国民所得」<http://www.index.go.kr>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁶⁰⁹ 同上。

⁶¹⁰ 2002 年米軍の装甲車の事故により、下校中の女子中学生二人が死亡した事件に対して、ソウル市民が大規模のデモを行っていた。

⁶¹¹ 韓国 Gallup 歴代大統領支持率調査。2003 年~2007 年 Gallup Database <http://www.gallup.co.kr/gallupdb/gallupdb.asp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

⁶¹² KBS 世論調査、2008 年 2 月 23 日。

⁶¹³ 李明博候補のマニフェストで取り上げた他の外交目標は、①融和的な対北朝鮮政策から脱却し、6 者協議を中心とした南北関係の改善、②韓米同盟の強化、③アジア諸国との関係強化、④文化外交を取り上げた、⑤資源外交がある。ハンナラ党「一流国家：希望共同体大韓民国」ブックマーク、2007 年、193-195 頁。

第2項 藩基文国連事務総長の外圧

李明博政権の発足時における国際環境として注目すべきは、盧武鉉政権の外交交通商部長官であった藩基文が国内のメディアから注目を集め、一般国民の意識も国連の活動や藩氏の発言に向くようになったことである。なお、藩氏は李明博大統領との会談において、韓国の国際貢献を求めている。例えば、アフリカ連合（AU）首脳会談に参加した藩基文国連事務総長はインタビューで、新しく発足する李明博政権に対して、「国会で自分が事務総長になったことを契機として、韓国の国力に相応しい国際社会への貢献を増やすべきである」と述べていた⁶¹⁴。それを踏まえて、次期大統領である李明博が政府の外交政策の目標として、「現実的外交、成熟した先進国、グローバル・スタンダードを取り上げたのは適切であろう」と述べた⁶¹⁵。

韓国の国際社会への貢献を求めている藩基文国連事務総長の一連の発言は、李明博政権発足後にも ODA の量的拡大及び質的改善を強く求めている。例えば、李明博大統領が 2008 年 4 月にニューヨークを訪問した際には、「韓国が PKO 参加を拡大し、ODA の規模を増やすために力を使ってほしい」と要請し、外交交通商部の官僚には「韓国は国力に比して国際社会に対する貢献度が低い、PKO 活動を海外派兵として捉える認識水準が切ない」と述べた⁶¹⁶。こうした発言は、藩基文が韓国を訪問した際にも繰り返された。国連事務総長に就任後、初めて帰国した際の国会演説において「韓国が国際社会における高い地位を持っており期待されているが、現実はそうではなく、恥ずかしい」と批判していた⁶¹⁷。

また、自身が外交通商部の長官を務めた際の経験にも言及する形で、「青瓦台、国家、企画財政部など原則的に国際社会へ貢献することに共感し同意する

⁶¹⁴ 『朝鮮日報』「アフリカ連合首脳会議の開幕、藩基文国連事務総長インタビュー」2008 年 2 月 2 日、A2 面。

⁶¹⁵ 同上。

⁶¹⁶ 『中央日報』「韓国、途上国・国連平和維持軍の支援について先頭に立つように」2008 年 6 月 28 日、35 面。

⁶¹⁷ 『中央 SUNDAY』「藩総長“国際社会の期待に合わせない韓国、率直に恥ずかしい”」2008 年 7 月 6 日、12 面。

が、いつも先送りする印象であった」とし、「李明博大統領が国際社会に対して熱心に取り組む姿を見せる番である」と、韓国の国際協力の強化を強調したのである⁶¹⁸。国連の役割は国際の平和の実現及び、経済、社会などに関する国際協力の実現であり、その最高責任者に韓国人が選ばれたことは、韓国の ODA を含む国際協力の方向性に少なからず影響を与えており、例えば同氏のこうした発言は韓国メディアにも取り上げられ、政府のみならず国民に国際協力政策の必要性を認識させる役割を果たしたと言えよう。

第3項 李明博大統領の議題設定

李明博政権の外交政策には盧武鉉政権と比して、多くの相違点がみられる。その代表的な例が対北朝鮮政策である。李明博は、金大中政権から盧武鉉政権までを「失われた 10 年」として定義し、国家の安全保障が脅かされる状況の中で、北朝鮮に対する融和的な太陽政策にこだわったと批判していた⁶¹⁹。実際、盧武鉉政権は、韓米同盟を重視しながらも、韓国の「独自の、自主的」な姿勢を強調し、外交政策における「対等者」としての役割を強調し、北朝鮮問題に対しても韓国が直接且つ主導的に解決したいとの姿勢が目立っていた。一方、李明博政権は伝統的な韓米同盟と共に 6 者協議の枠組みを重視し、北朝鮮問題に直接関与するより経済政策を優先し北朝鮮問題は先送りしようという姿勢であった。

しかし、外交政策の具体的な政策については、盧武鉉政権の方向性を引き継いだものもある。冒頭で触れた、進歩系政権から、保守政権への政権交代のイメージからすれば、対北朝鮮政策はともかく、外交政策においても、大きく変化したと思われがちだが、必ずしもそうではなかった。盧武鉉政権ではじまったイラク及びアフガニスタンへの韓国軍の派遣は継続され、米国との安全保障面での協調を強化し、盧武鉉政権で開始された韓米 FTA についても李明博政権

⁶¹⁸ 同上。

⁶¹⁹ 「莫大な規模の対北朝鮮支援にも関わらず、北朝鮮は核実験及びミサイル発射を強行しました。北朝鮮の国民の苦しい生活は改善されていません。韓米同盟はもちろん周辺諸国との関係も悪化されています」ハンナラ党『一流国家：希望共同体の大韓民国』ソウル、ブックマーク、2007 年、15 頁。

で合意に至っている。こうした政策が継続された背景には、韓米同盟が、政権の違いを乗り越えて重要だとの認識が共有されたからであり、対外経済政策においても、韓国が国際国家として成熟の道を歩むにあたり、国力の限界を考えれば、やるべきことは限られているという点で、政権によりさほどの差はなかったということであろう。

そのことは、結果として、経済政策の具体策を起案する実務レベルの官僚の役割が大きくなることを示している。韓国の場合、大統領は任期 5 年が終わると交代する一方、官僚の場合、大統領が変わることによって、長官は変わるが局長級の人事にまで政治的任命が行われることはほぼない。米国の大統領制における政権交代に伴う官僚の流動化とはかなり異なり、議院内閣制の日本の官僚と同様にその地位は安定的である。政治的な影響から比較的自由であるということは、組織の利益をより確保できる環境を持っているということになる。したがって、国民の関心が高く論争的な政策ではない限り、官僚が政権の「お墨付き」を得た前政権の方針は維持されることが多い。こうした例として挙げられるのが DAC 加盟を含む開発援助政策である。この問題は、盧武鉉政権が本格的に政策の実現に歩み出した段階でも、新聞各紙の社説でも一度も取り上げられなかったことから明らかなように、世論一般の関心は、その重要性にも関わらず低かったといつてよい。議論がなかったということは、政権交代があっても、官僚が用意した「よき公共政策」は継続されるということである。両政権における DAC 加盟を巡る開発援助政策を概観すると、盧武鉉政権で推進されてきた内容が、李明博政権においてついに実を結んだことがわかる。

李明博は本論文の冒頭で述べたように就任前から、ODA について積極的に取り組むことを国内外に発信してきた。例えば、就任前に行われた外国人記者を前にした会見で、「政府開発援助（ODA）を段階的に拡大する⁶²⁰」と述べ、開発援助の推進を予見させた。また、就任演説においては「我が国の経済規模と外交力に相応しい人類の普遍的な価値に資する寄与外交⁶²¹を展開します。PKO

⁶²⁰ 第 17 代大統領職引き継ぎ委員会『第 17 代大統領職引き継ぎ委員会白書 2』324 頁。

⁶²¹ 貢献する外交。

に積極的に参加し、ODA を拡大します」と述べた⁶²²。韓国の大統領が就任当時から ODA を政策課題として提示したのは、はじめてのことであった。また、上述した ODA に関する認識は、李明博政権の発足以降、さらに具体化された。李明博政権が提示した「仕える政府、活気あふれる市場経済、能動的福祉、人材大国、成熟した先進国家」の政策課題の中にも ODA に関する具体的な課題が述べられている。すなわち、「成熟した世界国家」という国政指標の元に、「国益を優先しながら、世界に貢献する現実的（実務的）外交を展開する」という国政戦略が示されている。また、「地球の問題解決に積極的に貢献する」ために、DAC 加盟を推進すること、GNI 比 ODA 規模を 2012 年までに 0.15% に拡大すること、ODA 実施体制を先進化及び戦略的活用の強化を課題として指摘している⁶²³。

こうした発言は、2009 年 9 月に開催された第 64 次国連総会の基調演説でも再度述べられ、李明博政権の開発援助政策に対する強い意志を明らかにした⁶²⁴。興味深いのは予算拡大に関する方針に加えて、「2011 年ソウルで開かれる「援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム⁶²⁵」を成功的に開催し、ミレニアム開発目標の達成するための援助効果を高める」と述べた⁶²⁶。この発言の時期は、DAC 加盟審査結果発表の直前であり、国際開発協力基本法の審議期間中であった。したがって、韓国が開発援助政策に積極的に取り組む方針を対外的に公約したことだと考えられる。したがって李明博政権は、これまでの政権と比べ、ODA 政策を外交政策の中で極めて重視した政権であったと言える。こうした政権の強い意志は、国際開発協力基本法の制定を後押しする要因となったと考えられる。

⁶²² 前掲注 1。

⁶²³ 国務総理室「李明博政府 100 代国政課題」2011 年。

⁶²⁴ 第 64 次国連総会の基調演説で李明博大統領は、「韓国が 2015 年まで ODA の規模を 2008 年対比三倍以上拡大する約束を誠実に守ります」と述べた。

『朝鮮日報』2009 年 9 月 24 日、A6 面。

⁶²⁵ 「援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」とは、DAC 加盟国及び主要国際機関が集まり開発援助政策を議論する国際会議である。

⁶²⁶ 前掲注 624。

第4項 官僚組織の利害関係

DAC 加盟において大統領は議題設定、開発援助に対する積極的姿勢という役割を果たしたが、それでは官僚組織はどのような役割を果たしたのか。前章の盧武鉉政権から続いた議論を再整理しながら、DAC 加盟の要因として官僚組織はいかなる役割をはたしたのか考察してみよう。まず、企画財政部は、DAC 加盟に消極的な見解であったと言える。その理由は、韓国の DAC 加盟は、既存の開発援助をいわゆる国際社会の援助潮流に合わせて再編することであり、加盟によって企画財政部の権限が縮小される可能性が高かったからであろう。

具体的には、人道主義を中心とした援助理念、有償資金協力及びタイド援助の割合の減少、国際金融機関に対する出資の権限も脅かされることであった。特に、上記で指摘したように大統領の議題設定や開発援助に対する積極的な姿勢は、企画財政部にとって望ましくない状況であっただろう。しかし、国際開発協力基本法の政策決定過程を振り返ってみると、企画財政部は法律制定の時期を最大に延ばすことによって、既得権を最大に確保したと言える。例えば、援助理念に経済協力の概念を加え、有償資金協力及び国際金融機関に対する出資の権限を守った。つまり、権限縮小を最小化することによって、DAC 加盟に同意したと考えられる。

一方、外交通商部は、議論の初期から DAC 加盟について最も積極的な見解を持っていた。なぜなら、DAC 加盟は、1960 年代から限定的に実施してきたものが、本格的な「外交の手段」として注目される契機となるからであろう。したがって、外交通商部は開発援助政策をなるべく国際的な援助潮流に相応しい形に再編する思惑があった。その代表的な例が国際開発協力基本法であり、具体的には援助理念や外交部（Ministry of Foreign Affairs）の実施体制を構築することであった。しかし、企画財政部の要求を全て飲み、DAC 加盟という目的を実現することを最優先する結果に至った。

こうした企画財政部と外交通商部の対立を調整役であったはずの CIDC は、なぜ十分に機能できなかったのだろうか。その理由を CIDC の民間委員の一人であるソン・ヒョンクサン教授は、「CIDC の調整能力に限界が生じるのは、実

質的な権限、とりわけ人事、予算編成などが不在するからである」と指摘する⁶²⁷。すなわち、CIDC は形としての調整権はあるものの、予算編成の権限を持つ企画財政部の主張を抑止させるほどの力を有していないということである。その延長線で考えられるのは、外交通商部と企画財政部の力関係であったと考えられる。特に、外交通商部が企画財政部に対して、DAC 加盟以降の予算拡大を図る必要性という課題が残っていたからであろう。すなわち DAC の加盟条件を満たしたとはいえ、DAC 加盟国の ODA 予算の平均である GNI 対比 0.3%には満たしておらず、量的拡大は依然として課題であった⁶²⁸。したがって、予算編成権を有する企画財政部に譲らなければならなかったと考えられる⁶²⁹。

第5節 DAC 加盟期における日本の開発援助政策の選択的受容⁶³⁰

援助国として歩み始めた発展期において、韓国は有償・無償資金協力が二分化された実施体制をはじめ、組織管理、案件運営、個別分野に関するノウハウを日本から学習し、開発援助の基盤を構築した。一時期は途上国において KOICA が JICA の韓国版と呼ばれるほど、両国の援助実施体制は似ていた。しかし、一方で韓国が開発援助の量的拡大と質的改善を重ね、DAC 加盟国となる中で、日本は開発援助大綱の改定により援助理念や重点課題に変化を加え、また新 JICA を発足させるなど実施体制にも大幅な改変を施した。ここで疑問として浮かぶのは、後発援助国である韓国が、どのようにして日本の開発援助を引き継いだのかという点である。周知の通り、日本と韓国を除けば DAC に加盟国として名を連ねるのは欧米諸国である。日韓両国の開発援助をめぐる歴史的経緯を踏まえても、韓国の開発援助にとって「日本」は特別な存在である。本節では、こうした問いに答えるべく DAC 加盟期、とりわけ盧武鉉政権期から李明博政権期にかけての開発援助政策の変化に焦点を当て、発展期の「学習」

⁶²⁷ ソン・ヒョクサン教授への筆者のインタビューによる。2014年3月18日。

⁶²⁸ 2009年現在、GNI対比 ODA 実績は、DAC 加盟国の平均が 0.31%であり、韓国は 0.1%である。前掲注 337。

⁶²⁹ 企画財政部と外交通商部の力関係が示される一話として、両機関の会議に出席した官僚の役職を挙げられる。外交通商部の次官が主催する会議に、企画財政部は局長を出席させた。前掲注 627。

⁶³⁰ 前掲注 300。

を念頭に置きつつ両国の取り組みを比較し、その相違を明らかにしたい。結論から述べれば、発展期において日本の開発援助政策を「学習」した韓国は、DAC加盟期においては「選択的受容」を行ったのだった。

韓国が日本から受容したものとしてまず指摘できるのは、政策文書を通じた援助理念の確立とアンタイド援助の引き上げである。日韓ともに、その開発援助政策の確立過程は、短期的な観点からの政策の積み上げの過程であった。したがって、両国では長年に渡り、開発援助の理念を基本法や大綱などの政策文書として定める必要が指摘されていた。例えば、日本の開発援助政策の力点は、行政府によって異なっていた⁶³¹。通産省の場合、1960年代には貿易拡大の、1970年代には貿易摩擦の軽減と資源確保の手段として開発援助を強調した。他方、外務省は1978年の報告書では、軍隊をもたない平和国家である日本が国際社会の平和を保ち、天然資源を確保するため、貿易拡大の手段として開発援助に注力すべきであるとした。また1981年の報告書では、人道主義や国際社会における相互依存といった観点が加味された。しかし、1986年のマルコス疑惑に象徴されるように、ODAの負の部分が国民の関心を集めた。こうした1980年代における開発援助をめぐる国内環境の変化は、市民社会や経済界の政策提言、社会党と公明党の基本法発議に繋がった。しかし、法的拘束力をもつ基本法制定までには至らなかった。日本の援助理念が政策文章として定められたのは、1992年の旧政府開発援助大綱（旧 ODA 大綱）が初めてであった。日本のアンタイド援助は1970年代から拡大されていた。1960年代まではタイド援助が100%であったが、1960年代末の高度経済成長を経て貿易拡大という目的は希薄となり、また1969年のDACのPeer Reviewにおいてタイド援助の割合が勧告内容（Recommendation）として指摘されるに及んで日本の開発援助政策は転機を迎えた。1972年には、円借款をアンタイドの方針とする閣議決定がなされ、1970年代を通じてアンタイド援助の割合は急上昇し、1980年代にはほぼ100%にまで引き上げられた。一方の韓国も上で検討したように、国際開発協力基本法の制定によって援助理念、実施体制、評価体制などが政策文書として定められ、DAC加盟以前は100%であったタイド率も、アンタイドロードマップの下に次

⁶³¹ ODA大綱の閣議決定以前の援助理念については次を参照。和田十一「国際システムにおける日本のODAの位置づけ」『国際政治』第93号、1990年、115-130頁。

第に下がっていた。

しかし、韓国は日本の主要開発援助政策をそっくりそのまま受容したわけではない。第一に、政策文書の形式、とりわけ法的拘束力の有無に違いがある⁶³²。韓国は拘束力を持つ基本法として制定したのに対し、日本は柔軟な適用が可能な大綱の形で定めている。日本においても 1974 年から 1993 年にかけて、援助理念の確立と統合された援助実施機関、すなわち援助庁の設置を骨子とする国際開発協力基本法（案）が五度発案されたが、その全てが本会議に上程されなかったり、任期末了や審議未了で廃案となったりしている⁶³³。その理由は、55 年体制の観点から説明できる。55 年体制下の日本では参議院と衆議院で安定的な議席を確保する自民党が関心を持たない法案、すなわち野党議員の発案による法案が可決に至るのは基本的に困難であった。また、外交政策に関心を抱く自民党議員にとっても、日米安全保障条約のような機微に触れる問題と絡むのでない限り、ODA 関連の問題は関心の対象となりにくかった。他方、外交における政策選択の幅をできるだけ広く確保しようとする外務省の思惑も反映されたと言えよう。国際開発協力基本法の制定の失敗は、自民党における開発援助への無関心と外務省の合理的な選択の結果であると言える。

第二に、援助機関の統合である。韓国においては開発援助の実施体制の二分化による援助の断片化（Fragmentation）が問題として指摘されたにもかかわらず、DAC 加盟期にも統合に失敗した。しかし、日本は 2008 年の新 JICA 発足によって、技術協力と無償資金協力を実施する JICA が JBIC の有償資金協力の業務を吸収し、統合に成功した。そして有償・無償援助の統合により開発援助の効果を高めると同時に、案件の調査、実施、評価に至るすべての過程を迅速に実施するための基盤を構築した。ここで注目したいのは、財務省傘下の JBIC の海外経済協力業務の業務を、いかに JICA に統合させたかである。新 JICA 発足の背景には、OECD 実施体制に関する DAC の勧告や専門家・市民社会からの政策提言もあったが、小泉内閣下の政府系金融機関再編の延長で行われた面も

⁶³² 国際開発協力基本法案の審議に関する詳細な内容は次を参照。下村恭民、中川淳司、齋藤淳『ODA 大綱の政治経済学：運用と援助理念』有斐閣、1999 年、70-74 頁。

⁶³³ 同上、68 頁。

ある⁶³⁴。すなわち、8つの特殊法人を統合、民営化、廃止し、5つの政府金融機関に再編する抜本的な改革の一部だったということである。

興味深いのは、韓国が DAC 加盟期に日本の開発援助政策の選択的な受容を進める中で両国の開発援助体制に隔たりが生じたにもかかわらず、両国間での開発援助をめぐる実務レベルの交流は一層活発となったことである。例えば、KOICA と JICA は 2000 年から 2012 年にかけて合計 22 課程、331 名を対象とする共同研修事業を実施した⁶³⁵。2009 年にはアフガニスタン復興事業の一環として職業訓練、ジェンダー、農業分野の共同プロジェクトを実施したのみならず、カンボジア上下水道開発及び農村開発協力事業も実施した。また、パキスタン難民支援のための職業訓練プログラムにも、両国が共同して財政支援を行った。こうした具体的な案件以外にも、両国は 1996 年に KOICA と JICA が締結した MOU に基づき、被援助国の現地事務所で活発な情報交換や交流を行っている。これらの取り組みを通じて、日韓は開発援助をめぐる両国の関係を指導者と学習者のそれからパートナーへと発展させたと言える。

第 6 節 李明博政権における開発援助委員会（DAC）加盟

本節では、李明博政権の検討してきた内容を再整理し、李明博政権における DAC 加盟の位置づけについて考察したい。金大中政権と盧武鉉政権は融和的な対北朝鮮政策を実施したにも関わらず、北朝鮮の核開発という結果に至り、同時期に発生したイラク戦争や反米世論の高まりは、国内世論を大きく揺さぶった。つまり、イデオロギー対立に疲れた国民は、新たな政権の発足を求めたのである。したがって、新政権の外交政策の基軸は、従来の親北政策（太陽政策）や対米協力から脱却し、新たな外交政策を模索するようになった。また、前述のように盧武鉉政権の末期に注目しなければならないものとして、外交通商部長官であった潘基文が国連事務総長に就任したことがある。韓国が国連に加盟してから 10 年余りで誕生した韓国人国連事務総長は国内のメディアから注目

⁶³⁴ 草野厚『解体：国際協力銀行の政治学』、2006 年。

⁶³⁵ JICA ナレッジサイトウェブサイト。<http://gwweb.jica.go.jp>（2017 年 8 月 9 日最終アクセス）

を浴びた⁶³⁶。次第に、国連が取り組む開発、平和構築、環境、人権などの問題も注目されるようになり、既にみてきたように潘基文は韓国がそうした問題により積極的に関与することを李明博大統領に繰り返して要請した⁶³⁷。

こうした国内外の環境から発足した李明博政権は歴代政権が成し遂げた成果を政府樹立、産業化、民主化として認識し、次の韓国が進むべき目標として、「先進一流国家」という考え方を取り上げた⁶³⁸。「先進一流国家」とは、国民所得として図れる経済力や制度構築による民主主義の実現のみならず、ODA と PKO を通じた国際社会への貢献というより包括的な意味を持つ国家像を示している⁶³⁹。李明博政権が目指していた「先進一流国家」という概念を考察してみると、二つの側面があると考えられる。すなわち、経済大国としての「先進国」と国際社会への貢献を通じて平和、共同繁栄、世界主義を実現する「一流国」である。韓国の歴史を振り返ってみると、いわゆる「先進国クラブ」としての「OECD 加盟」は既に成し遂げていた。しかし、OECD が目指している開発ないし国際社会への貢献する国として認めてもらうためには、「OECD 加盟」の先に「真の先進国クラブとしての DAC 加盟」があったわけである⁶⁴⁰。つまり、韓国の DAC 加盟において李明博が設定した「先進一流国」という概念は、盧武鉉政権の DAC 加盟の方針を継続させる要因になったと考えられる。

こうして李明博政権に引き継がれた DAC 加盟はどのように進められたのだろうか。まず、DAC 加盟条件を概観すると、政策（開発援助実施における組織、戦略、政策）、援助規模（1 億ドルないし GNI 対比 0.2%）、評価システムであった。韓国は、盧武鉉政権によるアンタイド援助率の引き上げや CIDC を中心とした援助計画の立案などの制度改革に加えて、李明博政権では加盟審査の事前に特別審査も受け、DAC が求める実施体制、評価システムの構築を整えてい

⁶³⁶ 『朝鮮日報』「人権改善に努力、今年は韓国訪問」2008 年 1 月 1 日、A2 面。

⁶³⁷ 前掲注 614、616、617。

⁶³⁸ 前掲注 540。

⁶³⁹ 同上。

⁶⁴⁰ 韓国の DAC 加盟を報道するメディアは DAC 加盟によって、国際社会における品格が向上されたと解釈した。例えば、『東亜日報』「100 年を振り替えて、100 年を共に夢見よう」2010 年 1 月 1 日、A35 面。『文化日報』「大韓民国の希望、2010 年」2010 年 1 月 1 日、39 面。『国民日報』「国力増進及び国の品格の向上の前提」2010 年 1 月 1 日、35 面。『韓国日報』「力を養い品格を高めよう」2010 年 1 月 1 日、39 面。がある。

た。DAC の審査において総じて好評を得たが、最大の課題になったのは援助理念、実施体制、援助計画など開発援助を包括的に再編する国際開発協力基本法であった。韓国の DAC 加盟における国際開発協力基本法の位置づけを考察してみると二つの側面があるのも加えておきたい。すなわち、国際開発協力基本法は、多数の実施機関による援助理念、実施計画、評価システムなどを法律として定め、DAC の求めるいわゆる国際的水準に合わせる契機となった肯定的な側面がある。一方、制定過程で明らかになった官僚組織の衝突は、二元化した実施体制を存続させる根拠となり、DAC 議長の指摘や NGO の政策提言を十分に反映できなかった限界もある⁶⁴¹。

⁶⁴¹ 前掲注 565、581。

終章

本論文では、なぜ韓国が被援助国から新興援助国となり、さらには DAC 加盟国となるに至ったのかを明らかにした。序章においては、以下の三つの仮説を設定した。第一に、韓国の開発援助政策の推進要因には、大統領の政治的リーダーシップがあった。第二に、韓国では歴代の政権を跨いで、開発援助政策を巡る議論が引き継がれた。第三に、大統領の政治的リーダーシップによって設定された「国家像」を実現する手段として、「開発援助」は有効に機能した。本章においては、各章で明らかにしてきた内容を仮説に合わせて整理し、仮説検証から導かれたものを結語とする。

第一仮説は、「韓国の開発援助政策の推進要因には、大統領の政治的リーダーシップがあった」である。これは開発援助政策を巡るアクターに着目した仮説であり、大統領、立法府、行政府、大統領府、開発 NGO を中心に検討を行った。その結果、明らかになった韓国の開発援助のアクターの特徴は、次のように整理されよう。

韓国の開発援助において、大統領の政治的リーダーシップは最も強い要因であった。李承晩政権と朴正熙政権においては準権威主義的な政治体制と開発独裁が行われ、外交政策における他のアクターの権限は厳しく抑制されていた。1987 年の憲法改正により直接選挙が実施されて以降も、開発援助において大統領は大きな役割を果たし続けた。上述の韓国の政治体制における歴史的要因に加え、新興援助国の特徴ともいえる構図があった。発展期における開発援助は外交政策の中で重要度が増したとはいえ、立法府や行政府の高い関心を引き寄せるのは限界がある。韓国の外交政策の主眼に入るのは、米、露、日、中といういわゆる四強を対象にした安全保障分野、経済分野の案件であるのは否定できない。援助関連の議員立法案件が僅少である事情がそうした事実を裏付ける。国会議員の開発援助に対する関心が低かったのは、一般国民における開発援助の認知度からも説明できる。本稿が扱った発展期には世論調査は実施されなかったが、DAC 加盟直後である 2010 年 11 月の外交通商部の調査によると、「韓国が途上国に開発援助を提供している」という事実を知っている一般国民は 41.8%に過ぎなかった。こうした数字は、一般国民の関心の低さを表すものであり、選挙においても論争的な課題にならない理由をもの語っている。国際開発協力基本法の審議過程においても、開発援助をめぐる政党間の見解の差は顕

著に現れなかった。その場面においては、政党間より官僚組織の権限をめぐる論争が繰り広げられたのである。行政府の場合は、DAC 加盟をめぐる議論が本格的にはじまった盧武鉉政権期までは、開発援助が重点業務にならなかった。KOICA 設立以前の外務部で開発援助を担当する職員の数是一名であり、大半の実務は民間に委託していたのが代表的な例である。

しかし、大統領の議題設定が主な推進要因である中で、限定的ではあるものの行政府と NGO の影響力は次第に拡大した。行政府の中では、外交部と企画財政部が韓国の開発援助の二本柱になっている。外交部は開発援助関連業務を最も長く所管しており、近年の開発援助の拡大、とりわけ無償資金協力の拡大によって発言権を増している。他方、企画財政部は DAC 加盟以前には有償資金協力の大半を担っていた歴史的経緯を踏まえ、予算編成権を盾に援助理念や実施体制の再編を巡って外交部と対立をみせた。そして、1990 年代から徐々に新たなアクターとして浮上してきた開発 NGO は、政策提言も率先して行っている。興味深いのは、こうした開発 NGO の役員は大学教授や CIDC の委員が兼任するケースが多いことから、政府関係者も開発 NGO の政策提言に聞く耳を持っていることである。こうした開発援助のアクターの多様化を受け、個別の制度改革において企画財政部対他のアクターという構図が現れる場面が目立った。

つまり、韓国の開発援助において大統領の政治的リーダーシップが主な要因であった背景には、他のアクターの関心の低さ、予算規模、一般国民の関心の低さがあった。したがって、韓国の開発援助における大統領の政治的リーダーシップは、論争的な課題をめぐるアクター間の争いの中で発揮されたとは限らない。複雑な利害関係が構築されていない状況において、国家像を実現する手段として開発援助を新たな政策課題として提示した大統領の役割は極めて大きかった。しかし、DAC 加盟に向けた取り組みが本格化し、関連予算の拡大、開発援助の認知度の高まり、市民社会の成熟といった変化が生じる中で、開発援助をめぐるアクターの多様化が認められることも看過できない。

開発援助における国内アクターではないが、外部要因として北朝鮮の存在について簡単に触れておきたい。競争外交の終焉以降においても、北朝鮮要因は韓国の開発援助政策の展開において重要な作用を持った。冷戦期においては、競争外交の観点から北朝鮮の存在は韓国の開発援助の推進要因であった。しか

し、競争外交の必要性がなくなった時期においても、北朝鮮は引き続き開発援助の推進要因であった。なぜなら、太陽政策を通じた北朝鮮に対する人道支援は、事実上の開発援助であったからである。韓国が蓄積してきた開発援助の経験は、今後の対北朝鮮政策を展開する上でも資産であろう。開発援助プロジェクトの計画、立案、実施、評価にまつわるノウハウを北朝鮮の人道支援に活用できるからである。北朝鮮と他の途上国支援を並行して展開する開発 NGO の存在が、そうした可能性を裏付ける。

第二に、韓国においては歴代の政権を跨いで、開発援助政策を巡る議論が引き継がれた。韓国の歴代政権は、準競争的権威主義体制（李承晩）、権威的な開発独裁（朴正熙）、軍事政権（全斗煥）、憲法改正により民主的方法で誕生した盧泰愚政権にいたるまで、その性質をめまぐるしく変化させた。さらに民主化後には、与野党間での二度の政権交代が実現している。そしてこのような政権の変遷にもかかわらず、韓国外交に占める開発援助の重要性は低下することなく、むしろその実績は質量両面において一貫して充実してきたのである。開発援助体制の整備が進んだ過程を振り返る時、そのことは明らかである。韓国の開発援助政策の「連続性」を一言で表せば、各政権において各々の問題意識に応じて異なる文脈の中で展開されてきた一方で、積み残された課題が次の政権へと引き継がれ、連綿と発展してきたことである。各章で検討した開発援助の連続性を整理すると次の通りである。

第一部では、被援助国であった韓国の立場に注目し、李承晩政権と朴正熙政権に対する最大援助国であった米国と日本の援助を検討した。李承晩政権は米国の援助を受け入れたが、米国の援助は食料、衣類、原材料などの消費財が中心であり、経済発展の基盤構築を試みた李承晩政権の要請を十分に満たすものではなかった。このような米国からの援助の問題点や国家財政における過度な対米依存を批判しつつ登場した朴正熙政権は、日本から資本財を含む援助を獲得した。両政権は国家財政の不足という問題を乗り切るべく、国際社会から開発援助を受け入れることを選択した。朴正熙政権は、米国の援助が減少する中で日本を新たな援助国として見定め、その実現に漕ぎ着けたのである。被援助国期の連続性とは、両政権が戦後復興と経済発展に必要なものを、開発援助を通じて獲得したことである。朴正熙政権は、李承晩政権が直面した資本財援助

の欠如という課題を引き継ぎ、かつそれを克服したのだった。(1章)

第二部では、韓国が援助国として発展していく時期を扱った。韓国は被援助国でありつつ、政権を跨いで開発援助の議論を引き継いでその量的拡大と制度整備を行った。

日本をはじめ国際機関から援助を受けていたことが示すように財政状況は厳しかったものの、朴正熙政権は他の途上国からの研修生受け入れと専門家派遣を中心とした技術協力に取り組み始めた。その実績の規模こそ大きくなかったものの、開発援助を開始したということ自体が極めて興味深い。朴正熙政権の技術協力は、後の全斗煥政権に継承され、実績拡大と制度の体系化が図られた。有償資金協力の実施機関である EDCF の設立をめぐる議論は、その表れである。盧泰愚政権も有償資金協力を次々に約束しつつ、技術協力及び無償資金協力をさらに拡大し、専門的な実施機関として KOICA を設立した。つまり、朴正熙、全斗煥、盧泰愚の各政権における開発援助政策の連続性とは、国内外環境の激変の中でも政権を跨いで政策的知見が継承され、その積み重ねが体系的な政策の形成と発展に寄与したことである。ここでいう体系化とは、政府機関別に実施されていた政策が、専門実施機関の設立によって統合されたことを意味する。但し、日本の実施体制を参考に構築された EDCF と KOICA を二本柱とする混合型の実施体制は、後の官僚組織対立の火種となる。なお、実施機関の設立期においては、国際社会における北朝鮮との体制競争という政治的観点に加え、市場拡大、資源外交という経済的観点からも開発援助が行われたことを指摘しなければならない。具体的には、EDCF の援助理念において途上国との経済協力が強調され、KOICA の被援助国の定義には、北方外交の対象地域を含むべく特定地域という表現が用いられたのが上記の指摘を裏付ける。この時期の韓国の開発援助には、現実主義の観点が比較的強かったと指摘できる。(2章)

1980年代末にかけて、韓国は新興工業国として一定の経済成長と直接選挙による民主化を果たした。後に誕生した金泳三政権は、韓国の経済的發展を象徴するような案件として、OECD 加盟に踏み切った。これは韓国が OECD の三大目的の一つとして定められている「途上国支援」、すなわち国際社会の普遍的な価値に貢献することを本格的に意識しはじめた証拠である。その延長で、実施機関の設立による開発援助体制の体系化を踏まえて、金泳三政権においては 2.2

倍もの実績の拡大とあわせて、無償・有償資金協力の実施体制の整備という連続性が見られた。また、韓国の開発援助政策における連続性という観点からすれば、OECD 加盟が DAC 加盟の最も重要な基盤になったことは言うまでもない。しかし、この時期における韓国の開発援助には確かに改善はみられたものの、他方で DAC 加盟条件という国際基準を満たすことができなかったという限界もあったことを指摘しなければならない。（3章）

金大中政権は、歴代政権の対北朝鮮政策を継承しつつ、朝鮮半島の安全保障を図るためのアプローチとして人道支援を含む融和的な政策、いわゆる太陽政策を実施した。金大中政権が実施した北朝鮮に対する人道支援の内実は、ODA の定義にはほぼ沿ったものであり、事実上の開発援助といえる。但し、北朝鮮への人道支援をめぐる解釈には、国際社会と韓国国内では齟齬がある。韓国は分断体制という固有の事情を抱えているからである。太陽政策が事実上の開発援助であることからすれば、それは開発援助における連続性を示すものであり、とりわけ人道的な観点の比重が一層増したことを意味した。韓国の開発援助の経験は、対北朝鮮支援にも示唆を与えたのだった。（4章）

第三部は、韓国が DAC 加盟に向けて制度改革を活発に進めた時期を扱った。盧武鉉政権の発足後、開発援助政策の抜本的な改革がはじまった。それは新興援助国の地位から脱却し、国際基準に沿った援助国に生まれ変わるための制度改革であった。DAC 加盟のロードマップの下に行われた制度改革、とりわけ国際開発協力基本法制定の試みとタイド援助改革は、韓国の開発援助政策を国際社会の基準に合わせて一新するものであった。盧武鉉政権が DAC 加盟を推進しえたことは、歴代政権が積み上げた実施機関の設立、OECD 加盟、開発援助における人道的観点の重視といった点で、韓国の開発援助政策に連続性があつたことを示す端的な例である。とはいえ、その試みの過程で、官僚組織の対立が韓国の開発援助政策の新たな阻害要因となっている事情が浮き彫りとなった。（5章）

与野党の政権交代で誕生した李明博政権は、大方の予想を裏切って盧武鉉政権の推進した DAC 加盟の取り組みを引き継ぎ、実現を果たした。特に、盧武鉉政権期には実現に至らなかった国際開発協力基本法が制定されることによって、混在していた援助理念が整理され、実施体制を巡る官僚組織の利害関係が調整

されるようになった。韓国の DAC 加盟は、開発援助政策における一貫性の確保、プロジェクトレベルの透明性の確保、他の援助国との協力の基盤造成といった点で、開発援助政策の進展の大きな一歩となった。李明博政権が果たした DAC 加盟は、盧武鉉政権下で行われた DAC 加盟ロードマップの延長線上にある。DAC 加盟に向けた取り組みを始めた盧武鉉政権とそれを実現させた李明博政権における、開発援助政策の議論の連続性は言うまでもない。ここで強調したいのは、長期的な観点からの連続性である。本稿が明らかにしたように、韓国の DAC 加盟は、歴代政権において引き継がれた開発援助の議論の集大成であったといえる。(第 6 章)

第三に、歴代政権の提示した国家像を実現する手段として、開発援助は用いられた。本稿は、時の政権が掲げた対北朝鮮政策を含めた外交政策の方針や、大統領の個人的な思想信条、国内環境等を詳細に検討することを通じて、歴代政権が外交政策を推進する中で希求していた国家像を検討し、開発援助がそれに資するものと位置付けられていたことを示した。各章で検討した国家像とそれを実現する手段としての開発援助について整理すれば、以下のとおりである。

李承晩政権は、韓国政府樹立、朝鮮戦争、戦後復興という韓国史における激動の時代を担っていた。日本から政治的主権を回復したとはいえ、労働力、技術、産業施設、国家財政などの経済的基盤は極めて脆弱であった。したがって、李承晩政権の国家像とは「政治的・経済的な主権国家としての生存」を保つことであった。その課題を解決するための方途は、基本的には国際社会からの支援であり、とりわけ米国からの支援が重要であった。韓米関係の構築を通じて李承晩政権が獲得した「開発援助は当時の国家財政の四割」に上り、まさに国家の生存を左右する要素であった。米国の援助が減少する中で誕生した朴正熙政権は、外交政策の目標として「自由主義陣営諸国との連携」を強調し、李承晩政権において注目されなかった日本、第三世界諸国との関係強化を図った。特に、日韓の国交正常化を急転直下で妥協させたのは、朴正熙政権が経済開発を最優先課題とし、南北統一をあくまで最終的な目標としていたことと密接な関係があった。なぜなら、「日本からの援助」には、米国の援助に欠如していた「経済インフラの拡充のための資本財」も含まれており、朴正熙政権が力点をおいた経済開発に大いに貢献したからである。(第 1 章)

朴正熙政権は、日本から援助を受けながらも他の途上国の支援をはじめた。その背景には、上述の「自由主義陣営諸国との連携」、とりわけ第三世界諸国との関係強化が密接に関係する。朴正熙政権が限定的でありながら「技術協力を開始」したのは、朝鮮半島における正統政府の地位をめぐる北朝鮮との間で繰り広げられた、国際的な支持獲得のための「競争外交」の一貫であった。全斗煥政権においても、「競争外交」の観点から第三世界に対する関心は依然として高かった。さらに、経済成長に伴う市場拡大、資源外交の観点も加えられ、開発援助は体系的な形を整えられた。韓国の外交政策の地平は、冷戦終結を迎えた盧泰愚政権の「北方外交」によってさらに拡大された。すなわち、米国、日本を含む自由主義陣営諸国から非同盟諸国を中心とした第三世界諸国を経て、東欧諸国、旧ソ連諸国といった第二世界までである。その過程において、開発援助の必要性は引き継がれながら、専門実施機関である有償資金協力と無償資金協力を実施機関である「EDCF と KOICA が設立」された。要するにこの時期の韓国の国家像というのは、北朝鮮との体制競争において優位を占めることであり、外交地平の拡大のために開発援助が用いられたといえる。言い換えれば、援助国の国益を重視する現実主義に力点が置かれたのである。(第2章)

金泳三政権は、長期に渡って続いた権威主義的な政治体制、軍人による開発独裁の末に誕生した。国際環境においても、1980年代における韓国の経済成長、冷戦終結、南北同時国連加盟を背景として、韓国の開発援助政策における北朝鮮要因は後退しつつあった。金泳三政権は、以上の新たな国内外の環境を反映するかのよう「世界化」を国家像として掲げ、以前の政権では目立たなかった開発、人権、福祉、という長期的な国益をも追求することを明らかにした。こうした経済及び外交政策の先に見定めていたのが、「OECD 加盟」であった。言い換えれば、OECD 加盟は以前の政権が成し遂げてきた経済成長、民主主義の実現を象徴する案件であった。金泳三政権においては、OECD の三大委員会の一つである DAC 加盟にまでは至らなかったものの、開発援助実績の 2.2 倍の拡大、重点協力国の選定、海外事務所の拡大、案件実施能力の向上がなされた。強調すべきは、金泳三政権からは国家像に国際社会の普遍的な価値に貢献する構成主義の側面もみられるようになったことである。(第3章)

韓国政治史において初めてとなる与野党間の政権交代により誕生した金大中

政権は、北朝鮮政策において従来と異なる画期的な政策を打ち出した。北朝鮮に対する融和を前面に打ち出す「太陽政策」が掲げられ、北朝鮮に対する開発援助が行われるようになった。分断体制が継続する限り北朝鮮との緊張緩和は不可欠であり、朝鮮半島の安全保障の確保が、韓国が目指すべき国家像の中に含まれたと言えるだろう。それを実現する手がかりの一つとして開発援助が用いられたことは興味深い。(第4章)

盧武鉉政権は、金大中政権の太陽政策を継承し、北東アジア地域の平和と繁栄を図る平和繁栄政策を掲げた。こうした抽象的な概念のみならず、「平和繁栄と国家安保」という具体的な方針が発表されるに至る。その中には注目すべき概念が含まれている。国益の概念として伝統的な国家安全保障を強調しながらも、国際社会の平和と繁栄に貢献することを目標として見定め、長期的な基盤課題として「国際協力の増進」と「安全保障政策の基盤構築」を打ち出したことである。言い換えれば、開発援助は韓国が長期的な観点から取り組むべき外交政策の基盤として位置付けられたのだった。ここに、現実主義の観点から北朝鮮との体制競争や経済協力に力点が置かれた時期とは明らかに異なる様相がみてとれよう。さらに、盧武鉉政権は「世界の中で尊敬される中堅国家に跳躍する」ことを目指し、いわゆるミドルパワーとしての国家像を描いた。こうした構想に従って DAC 加盟に向けた制度改革が本格的に開始され、DAC 加盟ロードマップという計画の下、制度改革は着実に進められた。(第5章)

10年ぶりに与野党間の政権交代を果たして発足した李明博政権は、大方の予想に反して開発援助、とりわけ DAC 加盟の推進を継承し、実現させた。その背景には、李明博政権の提示した「成熟した世界国家」という国家像があった。李明博政権は、「DAC 加盟の推進」、ODA の拡大、実施体制の先進化及び戦略的活用の強化を主要国政課題に含むほど、開発援助に強い関心を示したのである。李明博政権の DAC 加盟に向けた強い意欲は、盧武鉉政権の国際開発協力基本法の制定過程で浮き彫りになった官僚組織の対立に妥協をもたらすことにも一役買ったといえる。(第6章)

韓国の開発援助政策の発展の歴史は、次のようにまとめられる。韓国が被援助国であった時期（李承晩政権、朴正熙政権）には、安全保障の確保と経済基盤の構築のため、主として米国と日本から援助を受け取っていた。その後、開

開発援助に取り組み始めた始動期（朴正熙、全斗煥、盧泰愚政権）には、北朝鮮との競争外交を念頭に、実施機関の設立を通して制度的基盤が構築された。その基盤を踏まえて、開発援助の発展期（金泳三、金大中政権）には、人道的観点が浮上し、開発援助の本格的な量的拡大が図られた。こうした制度の拡充と量的な拡大を基盤として、DAC加盟期（盧武鉉、李明博政権）には国際社会の援助潮流に沿った形で開発援助政策が再編されたのである。

韓国の開発援助は、当初は自国の経済発展のための米国・日本からの援助受け入れの経験から、また北朝鮮との体制競争の観点から着手された。一定の経済発展を実現し、国力において北朝鮮に対する優位を占め、途上国の段階を抜けだした金泳三政権以降は、先進国入りを求めるようになり、「普遍的な価値に貢献する国」として、国際社会における信頼・尊敬の獲得を求めて一層積極的に国際協力に取り組み、また援助目的を商業主義的なものから人道的なものへと変化させた。このような変化を一言で表せば、韓国の外交政策における開発援助とは、その時々政権が抱く先進国像が「経済大国」から「尊敬される国」へと移り変わる中でも一貫して有効であり続けた、「先進国入り」という外交目標を実現するための政策手段であった、と結論できる。このような視点に立てば、しばしば指摘される「韓国の経験」とは、要するに先進国入りを目指す韓国の飽くなき探求の表れであった、という構図が見えてくると思われる。

最後に、本稿の分析を踏まえて韓国の開発援助政策の発展が示唆するものについて簡単に付言しておきたい。第一に、大統領の議題設定による開発援助の連続的な発展に伴った両面性である。本稿が明らかにしたように、韓国の開発援助政策は、大統領の議題設定が大きな役割を果たした。なおかつ議論が連続的に引き継がれ、DAC加盟を果たした。こうした韓国の事例から導きだせる両面性というのは、限定されたアクター、とりわけ大統領の議題設定の肯定的側面と否定的側面である。まず、肯定的な側面としては、開発援助に対する他のアクターの関心が目立たない段階においては、大統領の議題設定は極めて重要であった。特に、予算編成、人事、重点地域や分野の選定における複雑な利害関係が確立していない状況において政策形成の動力になるのは、トップダウン型のリーダーシップであった。韓国の場合、DAC加盟以前までは、こうした状況であったといえる。

わけ政策の中止と継続について論じるには至っていない。また、開発援助の連続性をアイデア（idea）、利益（interest）、制度（institution）の概念を用いて検討していない。こうした観点を加えれば本論文の議論をさらに深めることができたであろう。

参考文献

単行本

英語文献

Allison, Graham T. *Essence of Desion: Explaning the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company, 1971.

Burton, John W. *World Society*. Cambridge University Press, 1972.

Carol, Lancaster. *Foreign Aid; Diplomacy, Development Domestic Politics*. The University of Chicago Press, 2007.

Deephouse, David L. and Mark Suchman. "Legitimacy in Organizational Institutionalism," In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby and Kerstin Sahlin, 49-77. SAGE Publications Ltd., 2008.

Handel, Michael I. *Weak States in the International System*. Routledge, 1990.

Keohane, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press, 1984.

Kim, Kwang Suk and Michael Roemer. *Growth and Structural Transformation, Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945~1975*. Harvard University Press, 1981.

Kim, Sang Tae and David Seddon. "ODA policy and practice: Japan and the Republic of Korea," In *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions*, edited by Arase David. Routledge, 2005.

Kransner, Stephen David. *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

Lee, Chong Sik. *Japan and Korea: The political Dimention*. Hoover Institute Press, 1985

Lumsdain, David Halloran. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton University Press, 1993.

Macdonald, Donald Stone. *U.S.-Korean Relations From Liberation To Self-Reliance: The Twenty-Year Record*. Westview Press, 1992.

Manning, Richard. *Will Emerging Donors Change the Face of International*

Co-operation?. OECD, 2006.

Oliver, Rovert T. *Syngman Rhee: The Man Behind the Myth*. Dodd, Mead, 1973.

Sato, Jin and Yasutami Shimomura, eds. *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*. Routledge, 2012.

Suh, Sang Chul. *Growth and Structural Changes in the Korean Economy, 1910-1940*.

Council on East Asian Studies, Harvard University, 1978.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999.

韓国語文献

イ・ウォンドク [이원덕] 『韓日過去史処理の原点』 [한일 과거사 처리의 원점] 서울大学出版部 [서울대학교출판부]、1996 年。

イ・ジョンシク [이정식] 『初代大統領李承晩の青年時代』 [초대 대통령 이승만의 청년시절] 東亜日報社 [동아일보사]、2002 年。

イ・ジョンヒ [이정희] 「韓国外交政策の決定機構とアクター」 [한국외교정책 결정기구와 행위자] イ・ボムジュン、キム・イゴン共編 [이범준, 김의곤 공편] 『韓国の外交政策：理論と実際』 [한국외교정책:이론과 실제] 法文社 [법문사]、1993 年。

イ・デグン [이대근] 『解放後 1950 年代の経済：工業化の史的背景研究』 [해방 후 1950 년대의 경제: 공업화의 사적 배경 연구] 三星經濟研究所 [삼성경제연구소]、2002 年。

イ・ハンビン [이한빈] 『韓国行政の歴史的 분석 1948-1967』 [한국 행정의 역사적 분석 1948~1967] 韓国行政問題研究所 [한국행정문제연구소]、1969 年。

イ・ホゼ [이호재] 『韓国人の国際政治観：開港後 100 年の外交論争と反省』 [한국인의 국제정치관: 개항 후 100 년의 외교논쟁과 반성] 法文社 [법문사]、1994 年。

キム・ジョンイル、ファン・ウォンギユ、ユン・ミギョン、キム・ナクヨン [김종일, 황원규, 윤미경, 김낙연] 『G20 開発議題と韓国の国際開発協力

- 』[G20 개발의제와 한국의 국제개발협력] 對外經濟政策研究院 [대외경제 정책연구원]、2011 年。
- キム・ジョンシク [김정식] 『対日請求権資金の活用事例研究』[대일청구권자금의 활용사례 연구] 對外經濟政策研究院 [대외경제정책연구원]、1996 年。
- キム・ソクジュン [김석준] 『韓国の産業化国家論』[한국 산업화 국가론] ナナム [나남]、1992 年。
- キム・ドンジョ [김동주] 『回想 30 年日韓会談』[회상 30 년 한일 회담] 中央日報社 [중앙일보사]、1986 年。
- ゴ・ビョンチョル [고병철] 『北韓外交論』[북한 외교론] 慶南大学極東問題研究所 [경남 대학교 극동 문제 연구소]、1978 年。
- シン・ミョンスン [신명순] 『韓国政治論』[한국 정치론] 法文社 [법문사]、1994 年。
- ジ・ヨンギ [지용기] 『韓国の開途国援助政策』[한국의 개도국 원조정책]、韓国国際協力団 [한국국제협력단]、1993 年。
- ジョン・ヅ크ジュ、パク・ジュンヨン、キム・ソンジュ、キム・호소ップ、ホン・ギュ도크 [전득주, 박준영, 김성주, 김호섭, 홍규덕] 『對外政策論』[대외정책론] 博英社 [박영사]、2003 年。
- ナ・ウォンチャン [나원찬] 『我が国の対開途国技術協力の政策方向』[우리나라의 대개도국 기술협력 정책방향] 産業研究院 [산업연구원]、1991 年。
- ハ・ヨンチュル、ジョン・ゼソン、イ・jis、シン・보ムシ크、이·테ファン、パク・ジョンウォン、베크·찬제、이·원도크 [하용출, 전재성, 이지수, 신범식, 이태환, 박정원, 백창재, 이원덕] 『北方政策:起源、展開、影響』[북방정책: 기원, 전개, 영향] ソウル大学出版部 [서울대학교 출판부]、2003 年。
- ハム・ソンドク [함성득] 『大統領学』[대통령학] ナナム [나남]、1999 年。
- ハム・ソンドク編 [함성득 편] 『韓国の大統領と権力』[한국의 대통령과 권력] ナナム [나남]、1999 年。
- ハム・テクヨン、ナム・グンゴン編 [함택영, 남궁곤 편] 『韓国外交政策:歴史と争点』[한국 외교정책: 역사와 쟁점] 社会評論 [사회평론]、2010 年

- 。
- ハン・ピョウク [한표옥] 『李承晩と韓米外交』 [이승만과 한미외교] 中央日報社 [중앙일보사]、1996 年。
- ハンナラ党 [한나라당] 「一流国家：希望共同体大韓民国」 [일류국가: 희망공동체 대한민국] ブックマーク [북마크]、2007 年。
- パク・ジングン [박진근] 『韓国歴代政権の主要経済政策』 [한국 역대 정권의 주요 경제 정책] 韓国経済研究院 [한국경제연구원]、2009 年。
- パク・ボクヨン、イ・ゲウ、イ・スン Chol、ジョン・ジソン、パク・スギョン [박복영, 이계우, 이순철, 정지선, 박수경] 『我が国の対外援助の力量の現状と課題』 [우리나라 대외원조역량의 현황과 과제] 対外経済政策研究院 [대외경제정책연구원]、2008 年。
- パク・ヨンホ [박영호] 『アフリカ首脳外交の成果及び今後の協力課題』 [아프리카 정상외교의 성과와 향후 협력과제] 対外経済政策研究院 [대외경제정책연구원]、2006 年。
- ファン・ビュンジョン [황현정] 『韓国工業経済』 [한국공업경제] 高麗大学アジア問題研究所 [고려대학교 아시아 문제 연구소]、高麗大学出版部 [고려대학교 출판부]、1965 年。
- ベ・ジョンユン [배종윤] 『韓国外交政策の新たな理解』 [한국 외교정책의 새로운 이해] 韓国学術情報 [학술정보원]、2006 年。
- ホン・ソンユ [홍성유] 『韓国経済と米国援助』 [한국경제와 미국원조] 博英社 [박영사]、1961 年。
- ヤン・スンハム編 [양승함 편] 『韓国国家管理と大統領リーダーシップのビジョンとモデル』 [한국 국가관리와 대통령 리더십의 비전과 모델] 延世大学校国家管理研究院 [연세대학교 국가관리연구원]、2010 年。
- ユ・ヨンイク [유영익] 『李承晩の生涯と夢』 [이승만의 생애와 꿈] 中央日報社 [중앙일보사]、1996 年。
- 『李承晩研究：独立運動と大韓民国の建国』 [이승만 연구: 독립운동과 대한민국의 건국] 延世大学出版部 [연세대학교출판부] 2000 年。
- 『若き李承晩』 [젊은날의 이승만] 延世大学出版部 [연세대학교 출판부]、2002 年。

安保統一問題研究所 [안보통일문제연구소] 『北韓外交政策基本資料集 1』 [북한 외교정책 기본자료집 1] 東亜日報社 [동아일보사]、1980 年。

韓国開發研究院編 [한국개발연구원 편] 『韓國經濟半世紀政策資料集』 [한국경제 반세기 정책자료집] 韓国開發研究院 [한국개발연구원]、1995 年。

韓国政治外交史学会編 [한국정치외교사학회 편] 『韓国外交史Ⅱ』 [한국외교사Ⅱ] 集文堂 [집문당]、1995 年。

國際開發協力民間協議會編 [국제개발협력민간협의회 편] 『2011 年國際開發協力 CSO 編覧』 [2011 년 국제개발협력 CSO 편람] 國際開發協力民間協議會 [국제개발협력민간협의회]、2012 年。

参与連帶國際連帶委員會編 [참여연대 국제연대위원회 편] 『政策資料集：2008 年 ODA 政策報告書-ODA 目的と援助体系』 [정책 자료집：2008 년 ODA 정책보고서- ODA 목적과 원조체계] 参与連帶 [참여연대]、2009 年

全國經濟人聯合會編 [전국경제인연합회 편] 『韓國經濟政策 30 年史』 [한국경제정책 30 년사] 社會思想社 [사회사상사]、1976 年。

平和研究院編 [평화연구소 편] 『北朝鮮軍事問題資料集 (1948-1988)』 [북한 군사문제 자료집] 平和研究院 [평화연구원]、1989 年。

日本語文献

フィリップ・パク「東北アジア平和体制構築と経済協力」武者小路公秀監修『東北アジア時代への提言—戦争の危機から平和構築へ』平凡社、2003 年。

ハンス・J. モーゲンソー著、現代平和研究会訳『国際政治：権力と平和』福村出版、1998 年。

岡倉古志郎『非同盟運動序説』新日本出版社、1999 年。

金大中著、波佐場清、康宗憲訳『金大中自伝Ⅱ歴史を信じて』岩波書店、2011 年。

金大中著、和田春樹、金白鉉、高崎宗司訳「金大中獄中書簡」岩波書店、2009 年。

木宮正史『国際政治のなかの韓国現代史』山川出版社、2012 年。

草野厚『日米オレンジ交渉：経済摩擦をみる新しい視点』日本経済新聞社、1983年。

——『政策過程分析入門』東京大学出版会、1997年。

——『ODAの正しい見方』ちくま新書、1997年。

——『官僚組織の病理学』ちくま新書、2001年。

——『解体：国際協力銀行の政治学』、2006年。

——『日本はなぜ地球の裏側まで援助するのか』朝日新書、2007年。

——『ODAの現場で考えたこと：日本外交の現在と未来』、2010年。

国際開発委員会著、大来 佐武郎監修、『開発と援助の構想：ピアソン委員会報告』日本経済新聞社、1969年。

笹川平和財団編『朝鮮半島の将来と国際協力』笹川平和財団、2002年。

小此木政夫、河英善編『日韓新時代と共生複合ネットワーク』慶應義塾大学出版会、2012年。

小此木政夫、小島朋之共編著『東アジア危機の構図』東洋経済新報社、1997年。

上原秀樹「日本は国際協力を通じて開発途上国との相互パートナーシップを築けるか—ODAプロジェクトの課題と諸問題—」日本大学国際関係研究所編『東アジアの国際協力』日本大学国際関係学部国際関係研究所、2002年。

西野純也「浦項製鉄所建設計画における日本からの政策学習—韓国鉄鋼産業政策の形成過程」鐸木昌之、平岩俊司、倉田秀也編『朝鮮半島と国際政治—冷戦の展開と変容』慶應義塾大学出版会、2005年。

赤木完爾、今野茂充編著『戦略史としてのアジア冷戦』慶應義塾大学出版会、2013年。

川口融『アメリカの対外援助政策：その理念と政策形成』アジア経済研究所、1980年。

倉田秀也「盧泰愚政権の北方外交—対ソ国交樹立の政治力学」小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本国際問題研究所、1994年。

村田良平『OECD』中央公論社、2000年。

太田修『日韓交渉：請求権問題の研究』クレイン、2003年。

大畠英樹、文正仁編著『日韓国際政治学の新地平 安全保障と国際協力』慶應義塾大学出版会、2005年。

- 大野泉『世界銀行：開発援助戦略の変革』NTT出版、2000年。
- 佐藤寛監修『国際協力用語集』第4版、国際開発ジャーナル社、2014年。
- 椎名悦三郎『記録椎名悦三郎 下巻』椎名悦三郎追悼録刊行会、1982年。
- 下村恭民、中川淳司、齋藤淳『ODA 大綱の政治経済学：運用と援助理念』有斐閣、1999年。
- 鄭勲沐「韓国の対外経済関係」小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本国際問題研究所、1994年。
- 日本大学国際関係研究所編『東アジアの国際協力』日本大学国際関係学部国際関係研究所、2002年。
- 武者小路公秀監修、徐勝、松野周治、夏剛編『東北アジア時代への提言—戦争の危機から平和構築へ』平凡社、2003年。
- 李種元『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会、1996年。
- 朴正熙『朴正熙選集①韓民族の進むべき道』鹿島研究所出版会、1970年。
- 『朴正熙選集②国家・民族・私』鹿島研究所出版会、1970年。
- 『朴正熙選集③主要演説集』鹿島研究所出版会、1970年。
- 渡辺利夫『ODA（政府開発援助）日本は何ができるのか』中央公論社、2003年。

論文・報告書等

英語文献

- Collier, Paul and David Dollar. "Aid Allocation and Poverty Reduction," *European Economic Review* 46, no. 8[2002]:1475-1500.
- Colud, David S. "White House Looks to Senate to Maintain China Studies," *Congressional Quarterly Weekly Report* [June 1, 1991]: 1434.
- DiMaggio, Paul J. and Walter Powell W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48, no. 2[1983]: 146-160.
- Donnin, Frank, Simmons Beth, and Garrett Geoffery. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?," *Annual Review of Sociology* 33[2007]: 449-472.
- Doyle, Michael W. "Liveralism and World Politics," *American Political Science Review* 80, no. 4[1986]:1151-1169.
- Hong, Min Chun, Elijah N. Munyi, Heejin Lee. "South Korea as an Emerging Donor: Challenges and Changes on its Entering OECD/DAC," *Journal of International Development* 22, no. 6[2010]: 788-802.
- Hook, Steven W. and Guang Zhang. "Japan's aid policy since the Cold War Rhetoric and reality," *Asian Survey* 38, no. 11[1998]:1051-1066.
- Lebovic, James H. "Donor Positioning: Development Assistance from the U.S., Japan, France, Germany, and Britain," *Poltical Science Quartery* 58, no. 1[2005]: 119-126.
- Levovic, James H. "National Interests and U.S. Foreign Aid: The Cater and Reagan Years," *Journal of Peace Research* 25, no. 2[1988]: 115-135.
- Lumsdaine David and James Schopf C. "Changing values and the recent rise in Korean development assistance," *The Pacific Reviews* 20[2007]: 221-255.
- Maizels, Alfred and Machiko K. Nissanke. "Motivations for Aid to Developing Countries," *World Development* 12, no. 9[1984]: 879-900.

- Mckinlay, Robert D. and Richard Little. "A Foreign Policy Model of British Bilateral Aid Allocation," *British Journal of Political Science* 8, no.3[1978]: 313-331.
- Morgenthau, Hans. "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review* 56, no. 2[1962]: 301-309.
- Ozkan, Mehmet. "A New Approach to Global Security: Pivotal Middle Powers and Global Politics," *Journal of International Affairs* 11, no. 1[2006]: 77-95.
- Perlmutter, Amos. "The Presidential Political Center and Foreign Policy: A Critique of the Revisionist and Bureaucratic-Political Orientations," *World Politics* 27, no. 1[1974]: 87-106.
- Poe, Steven C. "Human Rights and Economic Aid under Ronald Reagan and Jimmy Carter," *American Journal of Political Science* 36, no. 1[1992]: 147-167.
- Porter, Roger B. "The President, Congress, and Trade Policy," *Congress & the Presidency* 15, no.2[1988]: 177-180.
- Scalpinio Robert A. "The United States and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs* 70, no. 2[1991]: 19-30.
- Schraeder, Peter J., Steven Hook W. and Bruce Taylor. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows," *World Politics* 50, no. 2[1998]: 294-323.
- Sohn, Hyuk sang, Sungsik Ahn and Jiyoung Hong. "What Matters in Determining Korean ODA Allocation: An Empirical Analysis of Bilateral Aid since 1991," *Korean Political Science Review* 45, no. 6[2011]: 45-69.
- Tanweer Akram. "The international foreign aid regime: who gets foreign aid and how much?," *Applied Economics* 35, no. 11 [2003]: 1351-1356.
- Tuman, John P., Craig F. Emmert and Rovert Sterken E. "Explaining Japanese Aid Policy in Latin America: A test of Competing Theories," *Political Research Quarterly* 54, no. 1[2001]: 87-101.
- . and Ayoub Ayoub. "The Determinants of Japanese Official Development Assistance in Africa: A Pooled Time Series Analysis," *International Interactions* 30, no. 1[2004]: 45-57.
- and Jonathan Strand R. "The role of mercantilism, humanitarianism, and

gaiatsu in Japan's ODA Programme in Asia," *International Relations of the Asia-Pacific* 6, no. 1[2006]: 61-80.

韓国語文献

イ・ギジョン [이기중] 「北朝鮮の対第三世界非同盟外交政策」 [북한의 대 제 3 세계 비동맹 외교정책] 『市民政治学会報』 [시민정치학회보] 1 号、市民政治学会 [시민정치학회]、1997 年、187-208 頁。

イ・ゼチョル [이재철] 「17 代大統領選挙における経済投票：有権者の経済認識と投票決定」 [17 대 대통령 선거에서의 경제투표: 유권자의 경제인식과 투표결정] 『現代政治研究』 [현대정치연구] 第 1 卷、第 1 号、西江大学現代政治研究所 [서강대학교 현대정 | 연구소]、2008 年、111-136 頁。

イ・ヒョンジン [이현진] 「日韓会談と請求権問題の解決方法：経済協力方式への転換方式及び米国の役割を中心に」 [한일회담과 청구권 문제의 해결 방식: 경제협력 방식으로의 전환과정과 미국의 역할을 중심으로] 『東北アジア論叢』 [동북아역사논총] 22 号、東北亜歴史財団 [동북아역사재단]、2008 年、73-97 頁。

ウ・スンジ [우승지] 「南北和解と韓米同盟の理解 1963-1973」 [남북화해와 한미동맹관계의 이해 1963-1973] 『韓国政治外交史論叢』 [한국정치외교사논총] 第 26 集、第 1 号、韓国政治外交史学会 [한국정치외교사학회]、2004 年、91-126 頁。

カン・ミョン옥 [강명옥] 「北朝鮮と ODA」 [북한과 ODA] 『韓国国際政治学会学術大会発表論文集』 [한국국제정치학회학술대회발표논문집] 韓国国際政治学会 [한국국제정치학회]、2008 年、181-207 頁。

キム・イルヨン [김일영] 「戦時政治の再検討：朝鮮戦争中北進統一論と二つの憲法改正論の関係」 [전시정치의 재조명: 한국전쟁 중 북진통일론과 두갈래 개헌론의 관계] 『韓国政治外交史論叢』 [한국정치외교사논총] 第 23 集、第 2 号、韓国政治外交史学会 [한국정치외교사학회]、2002 年、193-225 頁。

- キム・ガンニョン [김강녕] 「国連加盟と南北韓関係」 [유엔 가입과 남북한 관계] 『國際政治論叢』 [국제정치논총] 第 31 卷、韓國國際政治学会 [한국국제정치학회]、1991 年、311-342 頁。
- キム・スジン、ジャン・ジョン [김수진, 장지용] 「ICT 分野に関する ODA にがアフリカの経済成長に与える効果」 [ICT 분야에 대한 ODA 가 아프리카 경제성장에 미치는 효과] 『韓國アフリカ学会誌』 [한국아프리카학회지] 第 37 卷、韓國アフリカ学会 [한국아프리카학회]、2012 年、189-217 頁。
- キム・ソクウ [김석우] 「韓國 ODA 政策の起源：競争仮説と經驗的分析」 [한국 ODA 정책의 기원: 경쟁가설과 경험적 분석] 『東西研究』 [동서연구] 28 卷、2 号、延世大学校東西問題研究院 [연세대학교동서문제연구원]、2016 年、209-234 頁。
- キム・ヒョク [김혁] 「大統領のリーダーシップと政策議題設定様態に関する研究：歴代大統領の主要演説文に関する内容分析を中心に」 [대통령의 리더십과 정책의제설정양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요연설문에 대한 내용분석을 중심으로] 『韓國政治研究』 [한국정치연구] 第 23 集、第 2 号、ソウル大学韓國政治研究所 [서울대학교 한국정치연구소]、2014 年、77-102 頁。
- キム・ユンファ [김윤화] 「國際開發協力の国家間協力に関する研究：政府開發援助 (Official Development Assistance) を中心に」 [국제개발협력의 국가간 협력에 관한 연구: 공적개발원조(Official Development Assistance)를 중심으로] 『國際經濟法研究』 [국제경제법연구] 第 8 卷、第 1 号、韓國國際經濟法学会 [한국국제경제법학회]、2010 年、358-362 頁。
- キム・ヨンレ [김영래] 「韓國市民社会運動の現状と發展課題」 [한국 시민사회 운동의 현황과 발전과제] 『NGO 研究』 [NGO 연구] 第 1 号、韓國 NGO 学会 [한국 NGO 학회]、2003 年、5-33 頁。
- ク・ジョンウ、キム・デウク [구정우, 김대옥] 「國際開發協力と人權：RBA 遂行に関する国家間比較研究 1990~2009」 [국제개발협력과 인권: RBA 수행에 관한 국가 간 비교연구 1990~2009] 『韓國社会学会 2012 年前期

- 社会学大会論文集』[한국사회학회 2012 전기 사회학대회 2012] 韓國社会学会 [한국사회학회]、2012 年、369-387 頁。
- ジョン・ユル [권율] 「国際社会のアンタイド現状と我が国の対応」[국제사회의 언타이드 원조현황과 우리의 대응방안] 『국제개발협력』[국제개발협력] 第 4 号、韓國国際協力団 [한국국제협력단]、2007 年、7-22 頁。
- ジョン・ゼソン [전재성] 「1965 年日韓国交正常化とベトナム派遣を巡る米国の対韓外交政策」[1965 년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한(對韓)외교정책] 『韓國政治外交史論叢』[한국정치외교사논총]、第 26 集、第 1 号、韓國政治外交史学会 [한국정치외교사학회]、2004 年、66-69 頁。
- 「盧泰愚政府の北方政策と共產圏国交樹立」[노태우 정부의 북방정책과 공산권 수교] ハム・テックヨン、ナム・グンゴン編 [함택영, 남궁곤 편] 『韓国外交政策：歴史と争点』[한국외교정책: 역사와 쟁점] 社会評論 [사회평론]、2010 年、368-403 頁。
- ソ・ナムウォン [서남원] 「韓国に対する外国援助の管理」[한국에 대한 외국 원조의 관리] 『亜細亜研究』[아세아연구] 第 12 号、高麗大学アジア問題研究所 [고려대학교 아세아문제연구소]、1963 年、29-63 頁。
- ソン・ヒョクサン [손혁상] 「DAC 加盟以降の韓国の対外援助の政策課題」[개발원조위원회 (DAC)가입 이후의 한국의 대외원조 정책과제] 『国際開発協力研究』[국제개발협력연구] 第 2 卷、第 1 号、国際開発協力学会 [국제개발협력학회]、2010 年、33-49 頁。
- 、パク・ヨンソン [박영선] 「韓国の援助と非援助政策間の開発のための政策一貫性(PCD)に関する批判的考察」[한국의 원조와 비원조 정책간의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’에 관한 비판적 고찰] 『国際政治論叢』[국제정치논총] 第 52 集、第 3 号、韓國国際政治学会 [한국국제정치학회]、2012 年、375-401 頁
- 、「フレイミング理論で考察した国際開発協力の援助効果性と開発効果性に関する研究」[프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구] 『国際政治論叢』[국제정

- 치논총]第 53 集、第 1 号、韓国国際政治学会[한국국제정치학회]、2013 年、7-40 頁。
- チェ・ジョンウォン [최정원] 「国会立法課程の變化と特徴：立法環境と立法關係者を中心に」[국회 입법과정의 변화와 특징：입법환경과 입법행위자를 중심으로] 『韓國政治学会報』[한국정치학회보] 第 35 集、第 3 号、韓國政治学会 [한국정치학회]、2001 年、129-151 頁。
- パク・ゼミン [박재민] 「金大中政府時期の南北間相互性に関する研究」[김대중 정부 시기 남북한 간 상호성에 관한 연구] 『國際政治論叢』[국제정치논총] 第 43 集、第 1 号、韓国国際政治学会 [한국정치학회]、317-338 頁。
- パク・テギョン [박태균] 「朝鮮戦争以降李承晩政權の經濟復興戰略」[한국 전쟁 이후 이승만 정부의 경제부흥 전략] 『世界政治』[세계정치] 第 28 集 2 号、ソウル大学国際問題研究所 [서울대학교 국제문제연구소]、2007 年、205-246 頁。
- ファン・ウォングュ [황원규] 「國際開發協力の変遷と韓国 ODA の展望と課題」[국제개발협력의 변천과 한국 공적개발원조(ODA)의 전망 및 과제] 『韓國國際政治学会學術大会發表論文集』[한국국제정치학회 학술대회 발표 논문집] 韓國國際政治学[한국국제정치학회]、2010 年、11-27 頁。
- ファン・ジファン [황지환] 「李明博政府の南北關係と新たな対北朝鮮政策の模索：太陽政策対制裁の二分法を超えて」[이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색：햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서] 『公共政策研究』[공공정책연구] 第 17 卷、第 2 号、韓國公共政策学会 [한국공공정책학회]、2010 年、27-56 頁。
- 「國際社会の対北朝鮮支援の動向と韓国」[국제사회의 대북지원 동향과 한국] 『KDI 北朝鮮經濟レビュー』[KDI 북한경제리뷰] 韓國開發研究院 [한국개발연구원]、2014 年 11 月、18-29 頁。
- ホ・ムンヨン [허문영] 「北朝鮮外交政策變遷史」[북한 외교정책 변천사] 『韓國政治外交史論叢』[한국정치외교사논총] 第 10 集、韓國政治外交史学会 [한국정치외교사학회]、1994 年、481-530 頁。

- ムン・ジョンイン [문정인] 「世界化の脅威構造と国家戦略」 [세계화의 위협 구조와 국가전략] 『季刊思想』 [계간사상] 第 52 号、社会科学院 [사회과학원]、1995 年、52-80 項。
- ユ・ウンジョ [유웅조] 「韓国政府開發援助政策の性格に関する実証分析」 [한국 공적개발원조(ODA)정책의 성격에 대한 실증분석] 『世界地域研究論』 [세계지역연구논총] 第 29 集、第 1 号、韓国世界地域学会 [한국세계지역학회]、2011 年、33-59 頁。
- 姜宇哲 [강우철] 「日韓政府開發援助政策の比較：学習、選択的受容、戦略的パートナーシップを中心に」 [한일 공적개발원조 정책의 비교: 학습, 선택적 수용, 전략적 파트너 관계를 중심으로] 『日本研究論叢』 [일본연구논총] Vol. 44、現代日本学会 [현대일본학회]、2016 年、5-36 頁。
- 金石鎬 [김석호] 「國際開發法上の韓国の地位：韓国の OECD 加盟にあたり」 [국제개발법상의 한국의 지위: 한국의 OECD 가입에 즈음하여] 『國際法学会論叢』 [국제법학회논총] 第 35 卷、第 1 号、大韓國際法学会 [대한국제법학회]、1990 年、105-133 頁。
- 平和問題研究所編 [평화문제연구소 편] 「付録 1：金大中大統領のベルリン宣言」 [부록 1: 김대중대통령의 베를린 선언] 『統一問題研究』 [통일문제연구] 第 12 卷 1 号、平和問題研究所 [평화문제연구소]、2000 年 6 月、323-329 頁。
- 平和問題研究所編集部編 [평화문제연구소편집부편] 「北朝鮮 ODA としてそれは可能なのか」 [북한 ODA 그것은 가능한가?] 『統一韓国』 [통일한국] 第 27 卷、第 1 号、平和問題研究所 [평화문제연구소]、2009 年、86-87 頁。
- 潘基文 [반기문] 「対国連外交を中心に」 [대유엔외교를 중심으로] 『外交』 [외교] 第 35 号、韓国外交協會 [한국외교협회]、1995 年、32-41 頁。

日本語文献

- 李燦雨 「1990 年代の北朝鮮の対外経済協力関係と経済政策の動向」 笹川平和財団編 『朝鮮半島の将来と国際協力』 笹川平和財団、2002 年、85-90 頁。

- 大野泉「Ohno Report 元気な新興ドナー、韓国」『国際開発ジャーナル』第 653 号、2011 年 4 月、18-21 頁。
- 姜宇哲「韓国の国際協力政策の再構築―「国際開発協力基本法制定」を中心に―」『KEIO SFC JOURNAL』Vol.13、 No.2、2013 年、85-98 頁。
- 近藤久洋「韓国の援助政策」『開発金融研究所報』国際協力銀行、第 35 号、2007 年 10 月、72-108 頁。
- ―――「韓国援助の起源と日本援助」『国際関係学研究』東京国際大学、第 26 号、2013 年、1-24 頁。
- 嶋田晴行「1990 年代の構造調整を巡る議論から見た世銀の援助」『国際協力研究』Vol.17 No.1(通巻 33 号)2001 年 4 月、39-46 頁。
- 崔慶原「日韓安全保障関係の形成―分断体制下の『安保危機』への対応、1968 年―」『国際政治』170 号、2012 年 10 月、141-155 頁。
- 西野純也「盧武鉉政権期の韓米同盟関係-「反米」政権イメージと同名管理の実態-」『法学政治学論究』第 83 巻第 3 号 2010 年、196-202 頁。
- 渡辺紫乃「中国の対外援助外交―国際開発援助レジームにとっての機会と挑戦―」『国際政治』第 172 号、2013 年 2 月、100-113 頁。
- 和田十一「国際システムにおける日本の ODA の位置づけ」『国際政治』第 93 号、1990 年、115-130 頁。

政府文章等

英語文献

Department of State. From Berger and Killen to Secretary of State, J. F. Kennedy Library. July 30, 1962.

KOICA. *Evaluation of KOICA's NGO Support Program*. KOICA, 2010.

Memorandum of Conversation: Subject - Korean – Japanese Relations, June 20, 1961, FRUS, 1961~1963, vol.X X II , Documents 232.

Memorandum of Conversation: Subject - Korean – Japanese Relations, November 14, 1961, FRUS, 1961~1963, vol.X X II , Documents 232.

OECD. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. OECD, 2005.

OECD/DAC. *The 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Lease Developed Countries*. OECD, 2001.

———. *2009 OECD Report on Division of Labour: Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*. OECD, 2009.

———. *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC special review*. OECD, 2008.

———. *DAC Peer Review Reference guide*. OECD, 2013.

OECD. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. OECD, 2005.

OECD/DAC, *DAC Peer Review Reference Guide*. OECD, 2013.

韓国語文献

科学技術処 [과학기술처] 『国際技術協力統計』 [국제기술협력통계] 1990 年

。

外交通商部 [외교통상부] 『韓国外交 50 年』 [한국외교 50 년] 1999 年。

—— 『韓国外交 60 年』 [한국외교 60 년] 2009 年。

—— 『参与政府 5 年の外交成果』 [참여정부 5 년의 외교성과] 2007 年。

—— 『参与政府外交政策白書』 [참여정부 외교정책 백서] 2007 年。

——『外交白書』[외교백서] 2007 年。

外交統一委員会[외교통일위원회]「公的開發援助法案、對外援助基本法案、對外開發協力法案、國際開發協力法案、國際開發協力などに関する法案：検討報告書」[공적개발원조법안, 대외원조기본법안, 대외개발협력법안, 국제개발협력법안, 국제개발협력에 관한 법안: 검토보고서]国会事務處[국회사무처]、2009 年 4 月

外務部[외교부]『60 年代の韓国外交』[60 년대의 한국외교] 1971 年。

——『韓国外交 30 年』[한국외교 30 년] 1979 年。

——「インドネシア外務大臣の北朝鮮訪問結果」[인도네시아 외무장관의 북한방문 결과] 管理番号 81-1619 [관리번호 81-1619]、1981 年 9 月 20 日。

——『韓国外交 40 年』[한국외교 40 년] 1989 年。

——『我が国の經濟協力』[우리나라의 경제협력] 1990 年。

——「第 45 次国連総会結果」[제 45 차 국제연합 총회결과] 管理番号 C12M04827 [관리번호 C12M04827]、1991 年。

——『2011 年度 OECD 概況』[2011 년도 OECD 개황] 2012 年。

——『外交白書』[외교백서] 各年度版。

外務部亜中東局[외무부아중동국]「アフリカ親善使節団の報告」[아프리카 친선사절단보고] 管理番号 DA0095409 [관리번호 DA0095409]、1961 年。

外務部國際經濟局長[외무부국제경제국장]「無償資金協力関係資料の要請」[무상원조관계자료의 요청] 文章番号：경이 762-193 [문서번호:경이 762-193]、1980 年 6 月 27 日。

外務部北米課[외무부북미과]「南北韓單獨国交樹立国に対する外交活動の基本方針」[남북한단독국교수립국에 대한 외교활동의 기본방침] 登録番号 9511 [등록번호 9511]、分類番号 721.2 [분류번호 721.2]、1981 年。

関税処[관세처]『貿易統計年報』[무역통계연보] 各年度版。

韓国國際協力団[한국국제협력단]『韓国國際協力団年報』[한국국제협력단 연보] 1992 年

- 『1992 年海外国際協力機関研修結果報告書』 [1992 년 해외국제협력기
관연수결과보고서] 1992 年
- 『1993 年海外国際協力機関研修結果報告書』 [1993 년 해외국제협력기
관연수결과보고서] 1993 年
- 『1994 年海外国際協力機関研修結果報告書』 [1994 년 해외국제협력기
관연수결과보고서] 1994 年
- 『1995 年海外国際協力機関研修結果報告書』 [1995 년 해외국제협력기
관연수결과보고서] 1995 年
- 『1996-97 年海外国際協力機関研修結果報告書』 [1996-97 년 해외국제
협력기관연수결과보고서] 1998 年
- 『韓国国際協力団年報：1991 年～1996 年』 [한국국제협력단연보] 1997
年
- 『韓国国際協力団 10 年』 [한국국제협력단 10 년] 2001 年
- 『イラク再建支援事業評価報告書』 [이라크 재건지원사업 평가보고
서] 2007 年。
- 『韓国国際協力団 20 年』 [한국국제협력단 20 년] 2011 年。
- 韓国産業銀行調査部 [한국산업은행조사부] 『韓国産業銀行 10 年史』 [한국산
업은행 10 년사] 韓国産業銀行 [한국산업은행]、1955 年。
- 企画財政部 [기획재정부] 「2006 年度 EDCF 重点推進課題」 [2006 년도 EDCF
중점추진과제] 2005 年。
- 金大中 [김대중] 『金大中自叙伝 1』 [김대중자서전 1] サムイン [삼인]、2010
年
- 金日成 [김일성] 『金日成著作集 35』 [김일성 저작집 35] 朝鮮労働党出版社
[조선노동당출판사]、1987 年
- 金富謙議員代表発議 [김부겸의원 대표발의] 「国際開発協力法」 [국제개발협
력법] 議案番号 1698 [의안번호 1698]、大韓民国国会事務處 [대한민국
국회사무처]、2008 年 11 月 3 日。
- 經濟企画院 [경제기획원] 『韓国統計年鑑』 [한국통계연감] 1961 年。
- 『韓国統計年鑑』 [한국통계연감] 1962 年。
- 『請求権資金白書』 [청구권자금백서] 1976 年。

- 国家安全保障會議 [국가안정보장회의상임위원회] 『平和繁栄と国家安保：参与政府の安保政策構想』 [평화번영과 국가안보: 노무현정부의 안보정책구상] 国家安全保障會議事務局 [국가안정보장회의사무처]、2002年。
- 国会事務局 [국회사무처] 「第74回国会會議録」 [제74회 국회회의록] 1970年7月10日。
- 「第108回国会第5次本會議議事録」 [제108회 국회 제5차 본회의 회의록] 1981年10月2日。
- 「第108回国会第3次會議予算決算、憲法改正特別委員会會議録」 [제108회 국회 제3차회의 예산결산, 헌법개정특별위원회 회의록] 1981年10月28日。
- 「第110回国会外務委員會議事録」 [제110회 국회 외무위원회 회의록] 1982年3月8日。
- 「第151回第7次国会外務統一委員會議事録」 [제151회 제7차 국회 외무통일위원회 회의록] 1990年12月12日。
- 「第165回外務統一委員會議事録」 [제165회 외무통일위원회 회의록] 1993年12月15日。
- 「第181回国会第16次本會議議事録」 [제181회 국회 제16차 본회의 회의록] 1996年11月26日。
- 「1999年度財政經濟委員會議事録、韓国輸出入銀行」 [1999년 재정경제위원회 회의록, 한국수출입은행] 1999年10月13日。
- 「2005年度財政經濟部所管基金運營計畫案の検討報告」 [2005년도 재정경제부소관 기금운용계획안 검토보고] 2004年。
- 「輸出輸入銀行基金運營委員會、国政監査資料」 [수출입은행 기금운용위원회, 국정감사자료] 2005年。
- 「第262回国会第12次国会本會議議事録」 [제262회 국회 제12차 본회의 회의록] 2006年11月10日。
- 「第268回国会財政經濟委員會議事録」 [제268회 국회 재정경제위원회 회의록] 2007年6月14日。

- 「第 268 回国会統一外交通商委員会議事録」[제 268 회 국회 통일외교통상위원회 회의록] 2007 年 6 月 22 日。
- 「第 282 回国会外交通商統一委員會議事録」[제 282 회 국회외교통상통일위원회 회의록] 2009 年 4 月 20 日。
- 「第 282 回国会外交通商統一委員會議事録」[제 282 회 국회 외교통상통일위원회 회의록] 2009 年 4 月 22 日。
- 「第 284 回国会外交通商統一委員會議事録」[제 284 회 국회 외교통상통일위원회 회의록] 2009 年 7 月 6 日。
- 「国際開発協力法（李美卿議員代表発議）に関する検討報告書」[국제개발협력법(이미경의원대표 발의)에 관한 검토 보고서]、2009 年 4 月。
- 国際開発協力委員会[국제개발협력위원회]「OECD 開発援助委員会加盟ロードマップ」[OECD 개발원조위원회가입 로드맵] 2007 年 7 月 20 日。
- 国防軍史研究所[국방군사연구소]『韓国戦争被害統計集』[한국전쟁피해 통계집] 1996 年。
- 國務總理室[국무총리실]『李明博政府 100 代国政課題』[이명박 정부 100 대 국정과제] 2011 年。
- 「国際開発協力改善綜合対策」[국제개발협력 개선 종합대책] 2005 年 11 月 15 日。
- 国連朝鮮統一復興委員団[국제연합조선통일부흥위원회]『国連韓国統一復興委員会報告書（1954～1960）』[국제연합한국통일부흥위원회 보고서(1954~1960)] 国会図書館[국회도서관]、1964 年。
- 財政經濟部、韓国輸出入銀行編[재정경제부, 한국수출입은행편]『對外經濟協力基金 20 年史』[대외경제협력기금 20 년사] 輸出輸入銀行[한국수출입은행]、2007 年
- 財務部、韓国産業銀行[재무부, 한국산업은행]『韓国外資導入 30 年史』[한국외자도입 30 년사] 1993 年。
- 参与政府国政運営白書編集委員会[참여정부 국정운영 백서 편집위원회]『参与政府国政運営白書』[참여정부 국정운영 백서] 国政広報処[국정홍보처]、2007 年。

- 持続可能な開発委員会 [지속가능개발위원회] 『我が国の政府開発援助 (ODA) 政策の改革課題及び改善方案』 [우리나라의 공적개발원조(ODA)정책의 개혁과제 및 개선방안] 2003 年 5 月 28 日。
- 情報 2 課 [정보 2 과] 「全斗煥大統領の南北首脳会談提案 (1981 年 6 月 5 日) 後続措置」 [전두환대통령 남북정상회담제안] 登録番号 27813 [등록번호 27813] 、分類番号 726.11 [분류번호 726.11] 、1981 年。
- 青瓦台 [청와대] 「第一次經濟成長 5 カ年計画」 [제 1 차 경제성장 5 개년계획] 1961 年 7 月 22 日。
- 『李明博政府の外交安保のビジョンと戦略 (Global Korea: The National Security Strategy of the Republic of Korea) 』 [이명박 정부의 외교안보 비전과 전략((Global Korea: The National Security Strategy of the Republic of Korea))2009 年 3 月。
- 全斗煥 [전두환] 『全斗煥大統領演説文集：第 2 集』 [전두환 대통령 연설문집:제 2 집] 1982 年。
- 宋旻淳議員代表發議 [송민순의원 대표발의] 「公的開發援助基本法案」 [공적개발원조기본법안] 議案番号 148 [의안번호 148] 、大韓民國国会事務處 [대한민국국회사무처] 、2008 年 7 月 4 日。
- 陳永議員代表發議 [진영의원 대표발의] 「對外援助基本法案」 [대외원조기본법안] 議案番号 203 [의안번호 203] 、大韓民國国会事務處 [대한민국국회 사무처] 、2008 年 7 月 10 日。
- 大統領記録院 [대통령기록원] 「イラク戦に関する緊急談話」 [이라크전에 관한 긴급담화] 2003 年 3 月 20 日。
- 大統領秘書室 [대통령비서실] 「日米共同声明 (1961 年 6 月 22 日)」 [미일 공동성명(1961 年 6 月 22 日)] 『日韓会談請求権関係資料：日本の対米 GARIOA, EROA 債務返済、1959-1962』 [한일회담청구권관련자료: 일본의 대미 GARIOA, EROA 채무상환, 1959~1962] 登録番号 751 [등록번호 751] 、フレーム番号 51-53 [프레임 번호 51-53] 、1962 年。
- 「第 20 次国連総会報告」[제 20 차 국제연합총회보고]管理番号 EA0002386 [관리번호 EA0002386] 、1965 年 12 月 20 日。
- 「第 22 次国連総会代表団の総会報告」 [제 22 차 국제연합총회 대표단

의 총회보고] 管理番号 EA0002549 [관리번호 EA0002549]、1968 年 3 月 13 日。

——「第 31 次国連総会、韓国問題に関する共産主義側決議案の撤回の動きに関する政府の基本方針」 [제 31 차 국제연합총회, 한국문제에 관한 공산주의측 결의안 철회 움직임에 대한 정부의 기본방침] 1976 年。

——「第 7 次国連総会対策会議」 [제 7 차 국제연합총회 대책회의] 管理番号 EA0002492 [관리번호 EA0002492]、1967 年 9 月 25 日。

——「北鬼と中央アフリカ間の外交関係樹立の阻止（駐仏大使報告）」 [북괴와 중앙아프리카간의 외교관계수립의 저지(주불대사보고)] 管理番号 EA0002756 [관리번호 EA0002756]、1969 年 9 月 22 日。

——『世界に向けた巨歩』 [세계를 향한 거보] 大統領秘書室 [대통령 비서실]、1982 年。

——『全斗煥大統領 ASEAN 巡訪』 [전두환 대통령 ASEAN 순방] 大統領秘書室 [대통령 비서실]、1981 年。

——「2007 年度予算案及び基金運用計画案提出に関する国会姿勢演説」 [] 2006 年 11 月 6 日。

第 17 代大統領職引き継ぎ委員会 [제 17 대 대통령 인수위원회] 『第 17 代大統領職引き継ぎ委員会白書 2』 [제 17 대 대통령 인수위원회 백서 2] 2008 年。

朝鮮銀行 [조선은행] 『朝鮮經濟年報』 [조선경제연보] 1948 年。

—— [조선은행] 『朝鮮經濟年報』 [조선경제연보] 1949 年。

統一院 [통일원] 『北韓概要』 [북한개요]、1991 年。

統一部 『統一白書』 [통일백서] 2002 年。

—— 『統一白書』 [통일백서] 2003 年。

—— 『統一白書』 [통일백서] 2008 年。

——「統一部 30 年史」 [통일부 30 년사] 1999 年。

朴正熙 [박정희] 『朴正熙將軍談話文集』 [박정희장군 담화문집] 靑瓦台秘書室 [청와대 비서실]、1965 年。

輸出入銀行 [수출입은행] 『我が国の ODA の中長期政策方針』 [우리나라의 ODA 중장기정책방침]、2004 年 7 月。

——『国際 ODA 動向』 [국제 ODA 동향] 2 号、2008 年。

李承晩 [이승만] 『李承晩博士談話集 1』 [이승만박사 담화집 1] 広報室 [홍보실]、1953 年。

——『李承晩博士談話集 2』 [이승만박사 담화집 2] 広報処 [홍보처]、1956 年。

——『獨立精神』 [독립정신] 貞洞出版社 []、1993 年。

盧泰愚 [노태우] 『盧泰愚回顧録:下卷』 [노태우회고록:하편] 朝鮮ニュースプレス [조선뉴스프레스]、2011 年。

李美卿議員代表發議 [이미경의원대표발의] 『國際開發協力などに関する法案』 [국제개발협력등에 관한 법안] 議案番号 4219 [의안번호 4219]、大韓民國國會事務處 [대한민국국회 사무처]、2009 年 3 月 20 日。

ケネディ大統領記録館 [케네디대통령 기록관] 「ケネディと朴正熙の会談全文」 [케네디와 박정희의 회담전문] 國家記録院 [국가기록원]、管理番号 CTA0002105 [관리번호 CTA0002105]、1961 年。

ウェブサイト、新聞記事

英語文献

『The New York Times』2013年11月6日、A11面

韓国語文献

『ハンギョレ新聞』[한겨레신문] 1991年4月11日、1面。

『韓国日報』[한국일보] 「力を養い品格を高めよう」[힘을 기르고 품격을 높이자] 2010年1月1日、39面。

『京郷新聞』[경향신문] 1982年11月9日、2面。

——1982年8月26日、3面。

——1983年2月22日、3面。

——1983年5月18日、1面。

——1987年4月22日、2面。

『国民日報』[국민일보] 「国力増進及び国の品格の向上の前提」[국력 신장과 국격 향상의 전제] 2010年1月1日、35面。

『中央日報』[중앙일보] 「韓国、途上国・国連平和維持軍の支援について先頭に立つように」[한국, 개도국・유엔평화군지원 앞장서 달라] 2008年6月29日、35面。

『中央 SUNDAY』[중앙 SUNDAY] 「藩総長“国際社会の期待に合わせない韓国、率直に恥ずかしい”」[반총장 “국제사회 기대 못 맞추는 한국, 솔직히 창피하다”] 2008年7月6日、12面。

『朝鮮日報』[조선일보] 1989年1月27日、7面。

——「アフリカ連合首脳会議の開幕、藩基文国連事務総長インタビュー」[아프리카연합 정상회의 개막, 반기문유엔총장 인터뷰] 2008年2月2日、A2面。

——「人権改善に努力、今年は韓国訪問」[인권개선에 노력, 올해는 한국방문] 2008年1月1日、A2面。

——1981年7月8日、3面。

——1982年8月26日、1面。

——1982 年 8 月 26 日、3 面。

——1989 年 10 月 30 日、7 面。

——1989 年 12 月 1 日、2 面

——1990 年 6 月 6 日、7 面。

——1990 年 7 月 10 日、7 面。

——1990 年 8 月 14 日、7 面。

——1994 年 11 月 20 日、3 面

——1995 年 3 月 29 日、9 面。

——1995 年 3 月 5 日、2 面。

——2003 年 10 月 18 日、A2 面。

——2003 年 4 月 3 日。

——2009 年 9 月 24 日、A6 面。

『東亜日報』[동아일보]、1995 年 8 月 29 日、1 面。

——「100 年を振り替えて、100 年を共に夢見よう」[100 년을 돌아보고 100 년을 함께 꿈꾸자] 2010 年 1 月 1 日、A35 面。

——1961 年 5 月 22 日。

——1982 年 9 月 25 日、5 面。

——1989 年 2 月 27 日、1 面。

『文化日報』[문화일보]「大韓民国の希望、2010 年」[대한민국의 희망, 2010 년] 2010 年 1 月 1 日、39 面。

『毎日経済新聞』[매일경제신문] 1989 年 10 月 25 日、15 面。

——1991 年 1 月 24 日、2 面。

——1991 年 1 月 9 日、3 面。

——1997 年 4 月 25 日、3 面。

——1998 年、7 月 16 日

日本語文献

『朝日新聞』「韓国経済、民主化へ決意 金大中・新大統領が会見」1998 年 1 月 23 日、朝刊 2 外、18 面。

——「韓国経済、民主化へ決意 金大中・新大統領が会見」1998 年 1 月 23 日、朝刊 2 外、18 面。

——「民衆信じて「第二の建国」 金大中氏会見一問一答」1998 年 1 月 23 日、朝刊 2 外、18 面。

『週刊アエラ』「官民こぞって「儉約」ムード 韓国の金融危機」1997 年 12 月 15 日。

ウェブサイト

Gallup Database

<http://www.gallup.co.kr/gallupdb/gallupdb.asp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

International Development Statistics online databases

<http://stats.oecd.org/qwids/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

Korean Statistical Information Service

<http://kosis.kr/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

ODA KOREA ウェブサイト

<http://www.odakorea.go.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD DAC ウェブサイト

<http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD・DAC Statistics ウェブサイト

<https://stats.oecd.org> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD・DAC ウェブサイト

<http://www.oecd.org/dac/joiningthedevelopmentassistancecommitteeedac.htm> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD ウェブサイト

<http://www.oecd.org/about/history/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD ウェブサイト

<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD ウェブサイト

<http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm#members> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD 駐東京事務局ウェブサイト

<http://www.oecdtokyo.org/outline/about02.html> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

OECD 日本政府代表部ウェブサイト

<http://www.oecd.emb-japan.go.jp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

UNOCHA Financial Tracking System

<http://fts.unocha.org> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

United Nation. *Resolutions Adopted by the General Assembly 30th Session*. 20 November 1975. 国連ウェブサイト

<http://www.un.org/documents/ga/res/30/ares30.htm> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

WTO ウェブサイト

https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

Worldbank Database

<http://data.worldbank.org/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

外務省、緊急人道支援ウェブサイト

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_2y.html (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

外務省ウェブサイト：ODA

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/dac_gaiyo.html (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

韓国銀行経済統計データベース [한국은행경제통계 데이터베이스]

<https://ecos.bok.or.kr/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

韓国銀行統計ウェブサイト [한국은행통계 웹사이트]

[http:// www.index.go.kr](http://www.index.go.kr) (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

韓国国際協力団統計照会サービス [한국국제협력단 통계서비스]

<http://stat.koica.go.kr/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

韓国鉄鋼協会ウェブサイト [한국철강협회 웹사이트]

<http://www.kosa.or.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

韓国輸出入銀行ウェブサイト [한국수출입은행 웹사이트]

<http://www.koreaexim.go.kr/ikcf/fund/major.jsp> (2017 年 8 月 9 日最終
アクセス)

金泳三民主センターウェブサイト [김영삼센터 웹사이트]

<http://www.kyscd.org/yearbook.do> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

向山英彦「新興国で関心高まる韓国の経済発展経験」『アジア・マンスリー』
日本総合研究所、2011 年 3 月。

<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=19385> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

国際連合ウェブサイト

<http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/> (2017 年 8 月 9 日最
終アクセス)

国際連合広報センターウェブサイト

<http://www.unic.or.jp/> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

国務総理質演説アーカイブ、「OECD 加盟 10 周年記念コンファレンス祝賀メ
ッセージ」 [OECD 가맹 10 주년 기념 컨퍼런스 축하메세지] 2006 年 9
月 16 日

http://www.pmo.go.kr/pmo/prime/prime03_03.jsp (2017 年 8 月 9 日最
終アクセス)

国連ウェブサイト

<http://www.un.org/documents/ga/res/30/ares30.htm> (2017 年 8 月 9 日
最終アクセス)

持続可能な開発委員会ウェブサイト [지속가능개발위원회 웹사이트]

<http://www.pcsd.go.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

自由アジア放送ウェブサイト [자유아시아방송 웹사이트]

http://www.rfa.org/korean/weekly_program/news_analysis/africa_aid-11262009110008.html (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

杉下恒夫「素晴らしかった李新大統領の就任演説」『ODA ジャーナリストのつぶやき』vol.184、2008 年 3 月。

<http://www.jica.go.jp/aboutoda/odajournalist/2007/184.html> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

大韓民国国会議案情報システムウェブサイト [대한민국국회의안정보시스템 웹사이트]

<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

大統領記録館演説記録データベース [대통령기록관 연설기록 데이터베이스]

<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

駐 OECD 韓国代表部ウェブサイト [주 OECD 한국대표부 웹사이트]

<http://oecd.mofa.go.kr/korean/eu/oecd/policy/overview/budget/index.jsp> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

統一部、南北協力基金統計ウェブサイト [통일부 남북협력기금 통계 웹사이트]

<http://www.unikorea.go.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

兵務庁ウェブサイト [통일부 남북협력기금 통계 웹사이트]

<http://www.mma.go.kr> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

輸出入銀行ウェブサイト [수출입은행 웹사이트]

<https://www.edcfkorea.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=004002004001> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

聯合ニュース「民主党 OECD 加盟票決処理の表明」1996 年 11 月 19 日。[연합뉴스「민주당 OECD 가맹표결처리 표명」]

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=001&aid=0004127258> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

聯合ニュース「与野 OECD 処理合意の背景と展望」[연합뉴스「여당 OECD 처리합의의 배경과 전망」]

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=001&aid=0004122658> (2017 年 8 月 9 日最終アクセス)

謝辞

私は国際関係学および開発援助について研究したいという漠然とした想いを抱き、留学を決心し渡日した。最初の留学先は、東京国際大学留学生別科であった。当時は語学より専門分野を研究したい意欲が強かったが、振り返って考えてみると改めて日本語に時間を費やしたのは良い選択肢であった。

大学院の修士課程から、慶應義塾大学の湘南藤沢キャンパス（SFC）の政策・メディア研究科へと移籍した。同研究科は、設立当初から学祭と新領域に果敢に挑戦し、新しい課題の発見と解決を教育研究活動として社会と連携して遂行している。最近、開発援助分野に限らず、社会が直面している様々な課題を多様なアプローチで解決するのは世界的な潮流になっている。このような観点が広がる遥かの前に先駆的な試みをはじめた SFC に身をおきながら、多くの恩師に恵まれたことは、自分にとって生涯に残る喜びであり、感謝そのものであった。上述の研究理念とおりに、国際関係や開発援助に限らず、関連分野の先生方々に出会ったのは、狭い世界に閉じ込めりがちな自分の視野を広げる貴重な体験となった。

博士論文をまとめるに至るまで多くの方々にお世話になった。全ての方の名前を挙げることはできないにしろ、特にお力添えをいただいた方々にここで謝意を表させて頂きたい。

慶應義塾大学総合政策学部の渡邊頼純先生に感謝したい。渡邊先生は国際政治経済の学識の元に、国際機関の現場での経験を踏まえた貴重ご指導を頂いた。なお、暖かい励ましが心細い留学生活に大きな力となった。慶應義塾大学名誉教授の香川敏幸先生のご指導がなければ、博士論文をまとめるに至らなかったであろう。先生から頂戴したご指導は、今後博士論文を踏まえて比較研究に取り組む際にも貴重な財産になる。お二人の先生には、ブラウンバックランチセッション(Brown Bag Lunch Session, BBLS)でもお世話になった。BBLS では、教員や学生が進行中の研究成果を自由に発表し討論する場であり、文字通り半学半教を身をもって体験できた。博士論文をはじめ査読論文の執筆や口頭発表を行うにあたって多くの力を得た。慶應義塾大学総合政策学部廣瀬陽子先生にも謝意を表したい。廣瀬先生は、韓国の地域研究に留まらないように理論的

な貢献に関する問いを投げ続け、学術的意義を導き出すための貴重なご指導を頂いた。論文執筆が行き詰まった時、廣瀬先生のお言葉は励みになり最後まで走り続けるのができた。慶應義塾大学環境情報学部清木康先生も有意義なアドバイスを下さった。清木先生は、定性的分析に基づいた政策過程分析に加えて、データ基盤の定量分析の重要性をご指摘なさった。

慶應義塾大学名誉教授草野厚先生には、長年の留学生活に一番お世話になったと言っても過言ではない。草野先生のご指導で自分の研究分野、とりわけ理論的アプローチとしての国際政治学および政策過程論、そして具体的な研究分野として国際協力政策を構築することが可能になった。また、教室で誰より丁寧で的確な授業を行いながらも、数え切れない著作通じて研究成果を社会へと貢献する先生の絶えない知的好奇心と熱意は論文執筆を終えた時こそ鏡にしたい姿である。

韓国の開発援助政策を研究するため、韓国の先生方々にもお世話になった。日本に身をおきながらも、韓国の開発援助に関する詳細な分析ができたのは諸先生方々のおかげである。この場を借りて、特に慶熙大学公共大学院長の孫赫相先生、元韓国国際協力団理事張玟植先生、梨花女子大学国際大学国際大学院金恩美先生、慶熙大学公共大学院 Han JaeKwang 先生には感謝を申し上げたい。

来日以降、長い留学生生活を継続できたのは、様々な財政的支援をいただいたおかげである。独立行政法人日本学生支援機構、小林国際奨学財団、ヒロセ国際奨学財団、在日大韓基督教会東京教会、森泰吉郎記念研究振興基金からの奨学金および研究助成金の支援に感謝を申し上げたい。

草野先生の国際開発協力プロジェクトをはじめ大学院で多くの同僚に囲まれて、刺激に満ちた時間を持ち得たのことは、このえない幸運であった。本多倫彬さん、小牧奈津子さん、David Goginashvili さん、石田智範さん、小林周さんは博士論文のドラフトを丁寧に読んでくれ多くの改善点を示してくれた。読みやすい日本語の文書になったのも彼らのおかげである。他にも、裴潤さん、林イランさん、鄭夏定さん、李錫敏さん、金度潤さんなどの韓国人留学性との交流は大きな励みになった。

家族のお祈りと応援なしには、長年に渡る留学を成し遂げることができなかっただろう。博士論文が実を結ぶまで待ち続けた母と二人の姉、そして妻と息

子には感謝してもしきれない。最後に、息を止めるまで北朝鮮を含む途上国支援に取り組み、天に向った父に感謝の言葉とともに本論文を捧げたい。